



М.В. Шульга, *д-р юрид. наук, професор,
зав. кафедри екологічного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
член-кореспондент АПрН України, м. Харків*

УДК 349.4 (477)

ДО ПИТАННЯ ПРО ГАРАНТУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН У СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

Дослідження актуальних проблем забезпечення гарантій земельних прав громадян, зокрема, за участю судів, уже було предметом наукового вивчення. Але і в практичному, і в науковому аспектах аналіз сучасної судової практики й чинного земельного законодавства є доцільним, особливо з позиції реалізації судової реформи в країні й забезпечення гарантій земельних прав зазначених суб'єктів.

У сучасних умовах у суспільстві зростає розуміння необхідності захисту права на землю, гарантування такого права й можливості його реалізації. У свою чергу, актуалізація питань, пов'язаних з реалізацією громадянами правомочностей щодо володіння, користування й роз-

порядження земельними ділянками, викликала суттєве збільшення звернень до державницьких структур про захист цих прав. Із включенням землі до майнового обороту, з формуванням ринку земельних ділянок, прав на них, потужної й розгалуженої системи оренди землі, масової приватизації земельних ділянок громадянами та з урахуванням обмеженості земельних ресурсів протягом останніх років виникає значна кількість спорів, предметом яких виступає земля. У зв'язку із цим особливої уваги набуває діяльність судів, яка має забезпечувати громадянам право на судовий захист.

Способи захисту прав на земельні ділянки визначені Земельним кодексом України (далі – ЗК) (ч. 3 ст. 152). Так,

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 їх порушення; в) визнання угоди недійсною; г) визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; д) відшкодування заподіяних збитків; е) застосування інших передбачених законом способів.

Аналіз закріпленого законом невичерпного переліку способів захисту прав на земельні ділянки дозволяє зробити висновок, що переважну більшість цих способів можна реалізувати виключно в судовому порядку. Ідеться, зокрема, про визнання (а) прав на земельну ділянку, (б) угоди недійсною, (в) недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, а також про відшкодування заподіяних збитків. Гарантією прав громадян у земельних відносинах виступає право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб і право на відшкодування за рахунок держави в особі її органів чи органів місце-

вого самоврядування шкоди, завданої прийняттям ними незаконних рішень, їх діями чи бездіяльністю.

Вивчення практики розгляду останнім часом, судами справ, пов'язаних зі спорами, які виникають у сфері земельних відносин, свідчить, що відповідні судові рішення іноді служать підставою неправомірного набуття чи припинення права власності громадян на земельні ділянки, права користування землею та ін. При цьому окремі суди допускають порушення вимог земельного й іншого законодавства.

Науковим підґрунтям для написання статті послужили праці таких українських науковців у галузі земельного права, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, О.А. Вівчаренко, В.К. Гуревський, М.В. Краснова [Див.: 3-7] та ін.

Метою статті є аналіз гарантій земельних прав громадян, що мають забезпечуватися судами.

У юриспруденції прийнято вважати, що практична реалізація суб'єктами будь-яких прав, у тому числі й земельних, можлива лише за наявності певних гарантій. Мова йде про достатній рівень економічного, соціального й культурного розвитку суспільства, в тому числі надійного юридичного захисту. До юридичних гарантій прав громадянина зазвичай відносять: (а) правові

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

процедури реалізації цих прав, (б) право на судовий захист, та оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовців та службовців, (в) на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування шкоди, завданої їх незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю, (г) встановлення юридичної відповідальності за вчинені земельні правопорушення або обмеження земельних прав громадян та ін.

Термін «гарантувати» (від *garantir* в загальному розумінні означає «поручатися, забезпечувати», (наприклад, забезпечувати виконання будь-яких зобов'язань, узятих на себе державою, юридичною або фізичною особою [Див.: 9, с.169; 10, с.556]). Це поняття достатньо широко поширено у всіх сферах людської діяльності. Термін «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію земельних прав або ж усунення перешкод для їх повного й належного здійснення. Прийнято розрізняти 4 види гарантії: економічні, політичні, ідеологічні та юридичні (правові).

У праві гарантії розглядаються як механізм забезпечення на практиці прав та свобод

людини і громадянина. Вони призначені сприяти переведенню можливостей, закріплених чинним законодавством, у конкретні правовідносини [10, с. 404,405]. Це означає, що держава не лише проголошує, декларує права та свободи, а й повинна дбати про їх здійсненність, можливість реалізації.

Юридичні гарантії земельних прав закріплені перш за все в нормах Конституції України. Так, згідно зі ст. 13 Основного Закону кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності Українського народу відповідно до закону. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Стаття 14 Конституції встановлює, що право власності на землю гарантується. Це право набувається й реалізується громадянами, юридичними особами й державою виключно відповідно до закону. Наведені вище й проголошені в статтях 3 і 55 Основного Закону положення, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження й забезпечення є головним обов'язком держави, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом, а кожному

гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, знаходять деталізацію й підкріплення передовсім у нормах земельного законодавства України. Так, чинний ЗК України, на відміну від раніше діючих земельно-правових актів, спеціально закріпив систему правових приписів, присвячених гарантіям прав на землю. Ці приписи зосереджені в окремому розд. V Кодексу. Певним чином вони згруповані й об'єднані в 3 самостійні глави: «Захист прав на землю», «Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» і «Вирішення земельних спорів».

Держава забезпечує громадянам і юридичним особам рівні умови захисту прав на землю. Відповідні положення, що стосуються гарантування земельних прав громадян, знайшли своє закріплення і в інших нормативно-правових актах. Так, згідно зі ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 р. судив порядку цивільного судочинства розглядають справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших

правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ провадиться за правилами іншого судочинства. Забезпечує гарантування земельних прав і Господарський процесуальний кодекс України, який не обмежує коло правовідносин, що можуть підлягати захисту в господарських судах. Цим Кодексом передбачено, що підприємства, установи й організації, інші юридичні особи, громадяни, які займаються підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи й у встановленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності, можуть звертатися до господарського суду за захистом своїх порушених або оспорюваних прав та охоронюваних законом інтересів.

Гарантії прав на землю в широкому розумінні становлять собою умови, способи й засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація прав громадянина, юридичної особи, територіальної громади, держави та інших учасників земельних відносин на землю.

Специфічними рисами характеризуються спори щодо виникнення права власності на земельну ділянку чи права користування нею. Ці спори, як слушно зазначається в юридичній літературі [4, с. 72], необхідно відрізнити від спорів про зміну чи

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

припинення земельних прав. У першому випадку земельні спори можуть виникати зразу ж після подання громадянином чи юридичною особою заяви до компетентного органу щодо передачі земельної ділянки у власність чи надання її в користування. Обґрунтовується це тим, що право власності на земельну ділянку чи право користування нею виникає на підставі зареєстрованих у встановленому порядку документів, що посвідчують це право, підставою для видачі яких зазвичай виступає рішення компетентного органу про передачу у власність чи надання земельної ділянки в користування громадянам чи юридичним особам. Зазначимо, що в даному випадку суб'єктивного земельного права особа ще не має і йдеться лише про гарантію його виникнення. За такої ситуації не виключається можливість порушення прав на землю інших суб'єктів.

Показовим із цього приводу може бути приклад, який мав місце в Жовківському районі Львівської області. Обставини справи наступні. У 2008 р. 12 громадян-інвалідів м. Львова звернулися до Жовківської районної держадміністрації з проханням виділити їм земельні ділянки на території Малехівської сільради для ведіння особистого селянського господарства. Поки рай-

держадміністрація роз'яснювала заявникам порядок відведення земельних ділянок, наголошуючи, що з таким питанням слід перш за все звертатись до сільської ради, Жовківський районний суд, а стосовно одного із заявників – Бродівський – задовольнили позови жителів м. Львова щодо надання їм земельних ділянок. Жовківська райдержадміністрація й Малехівська сільрада не були залучені до судового розгляду, не відмовляли в наданні земельних ділянок, тому вони звернулись до Львівського апеляційного адміністративного суду, який підтримав рішення судів першої інстанції. За цим рішенням кожному з інвалідів Малехівська сільрада за рахунок своїх земель має виділити до 2-х га дефіцитної землі. Фактично ж (як виявилось пізніше) львівські «інваліди» були підставними особами, які незаконним шляхом, використовуючи право на звернення до суду, намагалися отримати земельні ділянки, тобто відібрати у селян землю. У наведеному прикладі фактично мова йде про земельне рейдерство за участю судів [8].

У судовій практиці іноді мають місце випадки, коли судові рішення використовуються з метою визнання права власності на земельну ділянку. Приміром, 17 квітня 2003 р. міс-

цевий Ізмаїльський міський суд Одеської області розглянув справу за позовом Ізмаїльської державної податкової інспекції до гр. Д. про визнання права власності на земельну ділянку. Судом було встановлено, що після смерті 3 серпня 1999 р. гр. П. відкрилася спадщина, яка складалась із земельної ділянки розміром 51 кв. м. за адресою: м. Ізмаїл, вул. Губіна, 43. Належність спадкодавцеві цієї земельної ділянки підтверджується державним актом на право приватної власності на земельну ділянку III-ОД № 021829 від 21 жовтня 1996 р. Спадкодавець на спадкове майно заповіт не залишив, спадкоємців за законом немає, до Ізмаїльської державної нотаріальної контори із заявою про прийняття спадщини у встановлений законом строк ніхто із заінтересованих осіб не звертався. У той же час цією земельною ділянкою користується відповідачка гр. Д., яка не має документів на право користування нею. Позивач просить визнати за державою в особі Ізмаїльської об'єднаної державної податкової інспекції право власності на земельну ділянку, розташовану за вказаною адресою.

Відповідачка гр. Д. із заявленими вимогами погодилась і пояснила, що після смерті спадкодавця на його земельній

ділянці було влаштоване звалище сміття. Проживаючи поруч, відповідачка привела земельну ділянку в належний стан для можливості її подальшого цільового використання.

Довідкою Ізмаїльської державної нотаріальної контори № 412 від 27 травня 2002 р. підтвержені доводи позивача, що після відкриття спадщини заяви про її прийняття в нотаріальну контору не надходили, а заповіту спадкодавець не залишив. Актом обстеження земельної ділянки від 21 травня 2002 р. встановлено, що земельна ділянка фактично ніким не використовується.

За наявності викладених обставин спадкове майно, на думку суду, по праву спадщини переходить до держави. Оскільки відповідачка понесла витрати на приведення даної земельної ділянки в належний стан, то в подальшому ця обставина може бути підставою для відшкодування їй цих витрат від особи, на користь якої буде оформлено право власності на цю земельну ділянку.

Рішенням суду за державою в особі Ізмаїльської об'єднаної державної податкової інспекції було визнано право власності на земельну ділянку площею 51 кв. м. за адресою: м. Ізмаїл, вул. Губіна, 43 [1].

Прийняття даного судового

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

рішення стало підставою для звернення Ізмаїльської об'єднаної податкової інспекції Одеської області до Одеського обласного управління земельних ресурсів із запитом щодо можливості реалізації цієї земельної ділянки згідно з Цивільним кодексом України і щодо непротириччя цього вимогам статей 127 і 128 гл. 20 ЗК. Ізмаїльській міській відділ земельних ресурсів своїм листом від 8 грудня 2003 р. № 763 надав висновок про те, що Ізмаїльська об'єднана державна податкова інспекція Одеської області може розпорядитися земельною ділянкою відповідно до статей 127 і 128 ЗК на свій розсуд.

Наведене рішення суду зумовлює необхідність вирішення низки питань, пов'язаних із земельними відносинами. Насамперед викликає сумнів щодо визначення відповідачем по справі гр. Д, яка лише привела сусідню земельну ділянку в належний стан, ліквідувавши звалище сміття. Тим більше, що при обстеженні цієї ділянки було зафіксовано, що вона на момент розгляду справи судом ніким не використовувалась. У діях гр. Д. немає ознак самовільного зайняття земельної ділянки. Позовні вимоги Ізмаїльської державної податкової інспекції стосувались визнання права власності на земельну ділянку,

а не повернення самовільно зайнятої земельної ділянки. Оскільки ніхто не порушував права власності на земельну ділянку, достатньо було б вирішити долю державного акта на право приватної власності на земельну ділянку від 21 жовтня 1996 р. Згідно зі ст. 84 ЗК у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності.

Не досить переконливим та обґрунтованим вбачається й висновок Ізмаїльського міського відділу земельних ресурсів щодо можливості розпорядження цією земельною ділянкою відповідно до статей 127 і 128 ЗК за волевиявленням Ізмаїльської об'єднаної державної податкової інспекції Одеської області. Розпорядження земельними ділянками державної чи комунальної власності зокрема їх продаж, здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування відповідно до їх положень. Повноваження органів виконавчої влади у сфері земельних відносин, у тому числі й щодо розпорядження землями державної власності, визначені статтями 13-171 ЗК. Державні податкові інспекції серед органів, уповноважених здійснювати розпорядження землями державної власності, не названі. Чинний ЗК доповнено ст. 171, згідно з якою продаж земельних ділянок, на

яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, здійснюють державні органи приватизації. Але Рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008р. № 10 – рп/2008 положення ст. 171 ЗК визнано такими, що не відповідають Конституції України, тобто є неконституційними.

Земельне законодавство закріплює порядок надання земельних ділянок державної або комунальної власності в користування. При цьому ч. 11 ст. 123 ЗК передбачає, що відмову органів місцевого самоврядування або органів державної влади в наданні земельної ділянки в користування або залишення клопотання без розгляду в установленій законом строк може бути оскаржено в судовому порядку. Рішення про відмову в наданні земельної ділянки в користування має містити мотивовані пояснення з посиланням на відповідні положення нормативно-правових актів і, затверджену містобудівну документацію й документацію із землеустрою.

У даному випадку цілком очевидно, що в процесі судового розгляду відповідного позову заінтересованої особи їй гарантується забезпечення реалізації права на отримання в користування конкретної земельної ділянки у встановленому зако-

ном порядку. Але, як свідчить вивчення судової практики, це питання вирішується не завжди належним чином. Показовим щодо цього може бути справа № 2а-196/08/11, розглянута Київським районним судом м. Харкова за адміністративним позовом гр. М. до Харківської міської ради про неправомірну відмову у виділенні земельної ділянки для будівництва гаража.

Обставини справи наступні. Громадянин М. звернувся до суду з адміністративним позовом, у якому просив визнати протиправною відмову в належному розгляді його заяви про можливе виділення земельної ділянки для будівництва індивідуального гаража за конкретною адресою в м. Харкові й зобов'язати Харківську міську раду прийняти до розгляду вказану заяву.

В обґрунтування позовних вимог позивач посилався на те, що статті 118 і 121 ЗК передбачають можливість отримання громадянами України земельних ділянок для будівництва індивідуальних гаражів площею не більше 0,01 га. Для вирішення питання щодо відведення земельної ділянки позивач звернувся до начальника Головного управління містобудування, архітектури й земельних відносин, який у листі від 19 квітня 2006 р. підтвердив право гр. М. на отри-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

мання земельної ділянки для будівництва гаража й роз'яснив порядок звернення громадян до Харківської міської ради та розгляду нею таких звернень. 23 червня 2006 р. гр. М. звернувся із заявою до Харківської міської ради, в якій просив виділити земельну ділянку для будівництва індивідуального гаража. Але 14 серпня 2006 р. його письмово повідомили про недоцільність виділення такої земельної ділянки у зв'язку з віддаленістю її від місця проживання заявника.

На повторне звернення 13 листопада 2007 р. гр. М. до Харківської міської ради з цим же проханням, але за новою адресою начальник управління містобудування й архітектури відмовив йому в розгляді заяви. Така позиція посадовця була мотивована відсутністю у гр. М. права на виділення земельної ділянки для будівництва гаража. Проте позивач вважав, що відмова в розгляді його заяви не відповідає вимогам статей 118 і 121 Земельного кодексу України.

Постановою Київського районного суду м. Харкова від 10 грудня 2008 р. позовні вимоги гр. М. були задоволені. Дії Харківської міської ради по розгляді заяви гр. М. від 13 листопада 2007 р. визнані протиправними. На Харківську міську раду судом

було покладено обов'язок розглянути заяву гр. М. щодо виділення йому земельної ділянки для будівництва індивідуального гаража в м. Харкові за адресою, яку повідомив позивач, у спосіб, установлений Законом України «Про звернення громадян» та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнявши вмотивоване рішення по суті звернення й повідомивши гр. М. про результати розгляду його заяви [2].

Як бачимо, в наведеному випадку звернення гр. М. про надання земельної ділянки було залишено органом місцевого самоврядування без розгляду, чим були порушені права громадянина на отримання земельної ділянки. Із матеріалів справи випливає, що відповідачем по ній виступає Харківська міська рада. Саме вона, як орган місцевого самоврядування, згідно зі ст.123 ЗК наділена повноваженнями стосовно надання земельних ділянок у межах населеного пункту. Але слід мати на увазі, що орган місцевого самоврядування попередньо має забезпечити вибір місця розташування такої ділянки й надати дозвіл заінтересованій особі на розробку проекту відведення. Заяву гр. М. про надання земельної ділянки розглядала не Харківська міська рада, а начальник Управління містобудування й

архітектури, який дав заявникові невмотивовану відповідь. Між тим, за ст. 19 Конституції України не тільки органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а й їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі й у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Фактично ж ніяких негативних правових наслідків для посадовця, який відмовив громадянинові в розгляді його заяви, не наступило.

Отже, реалізація земельних прав громадянами безпосередньо пов'язана з наявністю законодавчо закріпленої системи правових гарантій, які беруть

початок від основних конституційних прав людини і громадянина – права кожного на користування природними об'єктами, на забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності й господарювання та ін. Визначальну роль у гарантуванні прав громадян на отримання земельних ділянок у власність чи на користування, здійснення права землекористування та його припинення відіграють суди. Саме вони мають забезпечувати безперешкодну реалізацію зазначених прав, їх охорону, а в разі необхідності – захист і належне поновлення, а також виконання встановлених обов'язків усіма учасниками процедури.

Список літератури: 1. Архів місцевого Ізмаїльського міського суду Одеської області за 2003 рік (Справа № 2-707). 2. Архів Київського районного суду м. Харкова за 2008 рік. 3. *Андрейцев В.І.* Конституційно-правовий механізм гарантування права власності на землю // Вісн. Київ. нац. ун-ту: Юрид. науки. – 2003. – № 52. – С. 7-11; № 53. – С. 55-59. 4. *Балюк Г.І.* Деякі проблеми вирішення судами земельних спорів // Бюл. М-ва юстиції України. – 2008. – № 6. – С. 68-81. 5. *Вітчаренко О.А.* Гарантії права власності на землю в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – 19 с. 6. *Гуревський В.К.* Гарантії прав на землю // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. ОНЮА. – Вип. 15. – О.: Юрид. літ. – 2002. – С. 68-72. 7. *Краснова М.В.* Правові аспекти гарантій прав на землю // Вісн. Київ. нац. ун-ту: Юрид. науки. – 2004. – № 58. – С. 99-107. 8. Сільські вісті. – 2008. – 14 лист. 9. Толковый словарь русского языка конца XX века: Языковые изменения / Под. ред. *Г.Н. Скляревской*. – СПб.: Фолио-Пресс, 1998. – 700 с. 10. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / Голова редкол. *Ю.С. Шемшученко*. – К.: Укр. енцикл., Т.1: А-Г. – 1998. – 672 с.

Надійшла до редакції 25.12.2008 р.