

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.412 (477)

**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
У СВІТЛІ ЗАСТОСУВАННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ПРИ ВИРІШЕННІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ**

Тимофєєв Ю. П.,

кандидат психологічних наук, магістр права,
начальник науково-дослідної лабораторії
правового забезпечення військ (сил)
Національного університету оборони України
імені Івана Черняхівського

Анотація: У статті аналізуються проблемні питання нормативно-правового регулювання земельних відносин, а саме: колізійні аспекти судової практики у галузі регулювання орендних земельних правовідносин. Насамперед, піддане аналізу застосування судами конкретних способів захисту земельних прав та інтересів, а також їх межі. Розглядаються також проблемні питання взаємозгодження відповідних повноважень судових органів та органів виконавчої влади у галузі регулювання земельних, насамперед, орендних відносин.

Ключові слова: судова влада, суб'єкти господарювання, захист земельних прав, земельні правовідносини, оренда землі, землекористування.

Аннотация: В статье анализируются проблемные вопросы нормативно-правового регулирования земельных отношений, в первую очередь: коллизионные аспекты судебной практики в сфере регулирования арендных земельных правоотношений. В первую очередь, проанализировано использование судами конкретных способов защиты земельных прав и интересов, а также их границы. Рассматриваются также проблемные вопросы согласования соответствующих полномочий судебных органов и органов исполнительной власти в сфере регулирования земельных, в первую очередь, арендных отношений.

Ключевые слова: судебная власть, субъекты хозяйствования, защита земельных прав, земельные правоотношения, аренда земли, землепользование.

Annotation: The thesis analyzes the issues of regulatory control over the relations in the field of land laws, such as: aspects of the court practice in the field of control over the rental land laws. The court implementation of the specific defense measures in the terms of land laws are analyzed. The issues of law courts and executive power bodies corresponding authority coordination in the field of control over land laws, especially rental land laws are revised.

Key words: judicial authority, subjects of ownership, land rights defense, land law regulations, land rent, land exploitation.

Метою публікації є дослідження проблематики нормативно-правового регулювання земельних відносин, а насамперед, колізійних аспектів судової практики у галузі регулювання орендних земельних правовідносин.

Розвиток судової влади та її спеціалізація у значній мірі зачепили саме проблеми вирішення спорів за участю суб'єктів господарювання, визначивши їх можливу участь у господарському і у адміністративному судових процесах. При цьому, одними з найвагоміших видів спорів, що виникають у процесі здійснення господарської діяльності, залишаються земельні, що засвідчили ті суперечності, які розвивалися навколо визначення їх підвідомчості протягом 2008–2010 років і продовжуються до сьогодні [1, с. 6-8]. Поруч із тим, залишається невіршеною протягом тривалого часу і інша загальна проблема судочинства – застосування судами конкретних способів захисту земельних прав та інтересів, а також їх межі. Вказане питання є похідним від іншого, що впливає з конституційного розподілу державної влади – співвідношення компетенції судових органів із сферою дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень. Їхнє правильне розв'язання матиме загальноприкладне значення для функціонування системи судового захисту прав у цілому.

Разом із тим, проблемним аспектам судочинства, зокрема, у випадках, коли об'єктами виступали питання земельної власності, були присвячені праці таких вітчизняних вчених, зокрема: Т. В. Варфоломєєвої, Н. С. Кузнєцової, О. В. Дзери, А. С. Довгерта, З. В. Ромовської, В. В. Носіка, Ю. А. Семеряка, О. П. Подцерковного, О. В. Ільницького та інших [2-3]. Слід констатувати, що на сьогодні у діяльності судів присутні практично всі види позовів із земельних відносин, об'єднуючи застосування передбачених ст. 16 ЦК України, ст. 20 ГК України та ст. 152 ЗК України способів захисту прав. Так, залежно від способу захисту земельних прав позивача, позови у справах, що виникають із земельних правовідносин поділяються на позови про визнання, про присудження та правоперетворювальні позови [4, с. 53-54].

З аналізу п. «б» ч. 3 ст. 152 ЗК України, яка встановлює спосіб захисту шляхом запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку їх порушення та положень процесуальних кодексів, які серед повноважень суду називають можливість зобов'язати відповідача утриматися від вчинення певних дій, доцільно продовжувати дискусію щодо можливості існування у правовій системі держави превентивних позовів, які попереджують порушення прав у часі. Такі позови надійно закріпилися у практиці зарубіжних держав, зокрема у ФРН та США [2, с. 231-233; 5, с. 44-45; 6, с. 140].

На нашу думку, слід підтримати позицію щодо визнання перспективності та актуальності існування вказаних груп позовів, особливо у земельних правовідносинах (з огляду на особливості використання земельних ділянок, захист вже порушеного права особи може втрачати будь-який зміст), із посиленням уваги до недоліків вказаної моделі, оскільки право на звернення до суду за законодавством України виникає з моменту порушення, оскарження або невизнання права, свободи чи інтересу (ст. 3 ЦПК України, ст. 2 КАС України, ст. 1 ГПК України).

Торкаючись проблеми застосування активних способів захисту земельних прав у суді, не можна залишити поза увагою ті випадки на практиці, які стосуються реалізації судами у процесі розгляду земельних спорів можливості надання земельних ділянок у власність чи оренду, погодження місяця розташування об'єкту, вирішення інших питань, які фактично врегульовують суспільні відносини.

Аналіз таких позовів дає підстави окремим науковцям стверджувати, що суди від імені держави виконують складну управлінську функцію, вживаючи заходів до регулювання суспільних відносин. Діяльність суду стосовно розгляду землевпорядних позовів фактично є управлінською діяльністю у сфері землеустрою, а рішення суду, постановлене за наслідками розгляду такого позову – актом управлінської діяльності [7, с. 69-72; 8, с.98-101].

Застосування судами, так званих, «управлінських повноважень» на практиці продемонстровано численними судовими рішеннями, за якими у резолютивній частині суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень до виділення та оформлення прав на земельну ділянку, укладення договорів оренди земельної ділянки, визнання прав на земельні об'єкти тощо. Тим самим, відповідний судовий орган активно втручається у сферу дискреційних повноважень суб'єкта влади.

У Листі Верховного Суду України від 29.10.2008 р. № 19-3767/0/8-8 «Щодо розгляду земельних спорів», останній заперечив можливість набуття права власності на земельну ділянку за рішенням суду шляхом встановлення факту, що має юридичне значення (п. 4), таким чином, ствердивши недопустимість прирівнювання судового рішення та відповідного компетентного суб'єкта управління як юридичного факту виникнення прав на землю в непозовних провадженнях. Це фактично означає, що рішення суду дає оцінку правовідносинам лише у спірній ситуації щодо існування прав на землю, не може бути самодостатнім актом щодо встановлення таких прав, в обхід компетенції органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Також, у п. 14 вказаного Листа, аналізуючи повноваження суду, акцентовано увагу на те, що при розгляді справ за адміністративними позовами до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування про визнання неправомірною бездіяльності щодо нерозгляду заяви надання земельної ділянки в оренду, про передачу земельної ділянки у власність, суди вправі зобов'язати відповідний орган розглянути зазначене питання, а не приймати рішення про надання в оренду (передачу у власність), що не належить до компетенції суду. Таким чином,

Верховний Суд України однозначно окреслив коло повноважень та самостійне призначення судових органів як органів правосуддя, а не управління.

Але, крім пасивного способу порушення права особи, шляхом нерозгляду питання щодо реалізації її права землекористування, поширеними на практиці є випадки, коли орган публічного управління відмовляє у продажі земельної ділянки чи передачі її у користування з інших підстав, ніж чітко передбачені у законодавстві (обгрутовуючи це дискреційними повноваженнями та наявністю права розпоряджатися земельною власністю). Оскільки така дія прямо суперечить Конституції України, законам та спеціально-дозвільним принципам діяльності суб'єктів державного управління, захист повинен відбуватися шляхом не лише констатації порушення, але й спонукання до виконання компетенційного обов'язку легалізувати своїм рішенням чи дією передбачене право особи на землекористування. В такому випадку, очевидно, може мати місце використання судами повноважень щодо спонукання відповідача до конкретної дії з виділення земельної ділянки чи передачі її у користування. Однак і така діяльність повинна здійснюватися із врахуванням наданих законом повноважень кожному з елементів апарату держави і не означає передачу судам обмежених функцій, зокрема управлінських.

Продовжуючи огляд вказаного напрямку у правозастосуванні, слід, як вбачається, звернути увагу на колізійну практику, що існує з приводу поновлення договорів оренди земельних ділянок. Проблемні аспекти судової практики з питань орендного землекористування піддавалися неодноразово змістовному аналізу: О. Юхименко, О. Снідевичем, А. Теньковим, В. Носіком, О. Ільницьким, О. Подцерковним, В. Андрейцевим та іншими науковцями – правниками [9, с. 18-20; 10, с. 316, 405; 11, с. 109; 12, с. 214-215; 13-19].

Разом із тим, на практиці окреслені вище питання розглядаються таким чином. Так, п. 5 Оглядового Листа Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з орендою земельних ділянок (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим господарським судом України)» № 01-8/918 від 30.11.2007 р., слушно вказав, що поновлення договірних відносин стосовно оренди земельної ділянки комунальної або державної власності можливе лише шляхом прийняття відповідного рішення органу місцевого самоврядування або виконавчої влади, який за законодавством має такі повноваження [20].

Таким чином, судова практика схиляється до такого узгодження правозастосовних позицій: поновлення договору оренди землі не може бути автоматичним, а передбачає необхідність наявності визначеного законом певного юридичного складу: продовження користування земельною ділянкою; сумлінне виконання орендарем зобов'язань за договором; відсутність письмового повідомлення орендодавця про відмову від поновлення договору; ухвалення органом місцевого самоврядування за зверненням орендаря рішення про поновлення договору; укладення відповідної угоди, яка реєструється у кадастрі.

Безперспективною, як вбачається, слід вважати, у такому випадку, і практику подання позовів про зобов'язання продовжити дію договору оренди земельної ділянки, оскільки ст. 152 ЗК України серед способів захисту прав не передбачає такої правової конструкції чи категорії, як «зобов'язання до продовження дії договору оренди». А тому слід, як вбачається, вважати, що приймаючи рішення про задоволення таких позовів, суди фактично порушують процесуальне законодавство та виходять за межі наданих їм законом повноважень.

Також на гостру проблему (з практичної точки зору) перетворилося безпідставне застосування господарськими судами ч. 2 ст. 220 ЦК України про можливість визнання судами дійсними договорів, які підлягають нотаріальному посвідченню. Фактично, вказана норма стала невід'ємною складовою активного впровадження рейдерських схем із захоплення власності, зокрема, земельної. Масштаби поширення такої ситуації зумовили неодноразове звернення до неї вищих судових інстанцій. Вже у 2007 р., в матеріалах узагальнення судових справ щодо визнання угод недійсними, Верховний Суд України наголосив на недопустимості застосування вказаного нормативного положення щодо договорів, які крім нотаріального посвідчення підлягають ще й державній реєстрації [12, с. 209].

Однак, як свідчить судова статистика, це не вплинуло на зміну ситуації, і вказані помилки достатньо часто констатуються не лише при розгляді спорів судами першої інстанції, але й апеляційними та вищими спеціалізованими судами.

Згідно направленою Голові Вищого господарського суду України Листа Верховного Суду України від 10.07.2009 р. № 3.1. - 2009 щодо найбільш суттєвих помилок, які допускаються у діяльності Вищого господарського суду України, наголошено, що у суддів викликає труднощі застосування ст. 220 ЦК України. Скасовуючи законну постанову апеляційного суду по справі № 21/555 та визнаючи договір купівлі-продажу об'єкта незавершеного будівництва дійсним на підставі ст. 220 ЦК України, ВГС України не врахував вимог ст.ст. 657 та 640 ЦК України, відповідно до яких зазначений договір підлягав обов'язковому нотаріальному посвідченню та державній реєстрації і набував чинності з моменту його державної реєстрації. Оскільки чинним ЦК України не передбачено можливості визнання судом дійсним правочину у разі недодержання сторонами вимоги закону про його обов'язкову державну реєстрацію, апеляційний господарський суд дійшов правильного висновку про безпідставність заявлених позовних вимог. Зміст ст.ст. 131, 132 ЗК України та ст. 657 ЦК України передбачає, що договори купівлі-продажу земельної ділянки теж підлягають нотаріальному посвідченню та державній реєстрації, тому застосування до них ст. 220 ЦК України є неможливим з правової точки зору [21-22].

Ще одним моментом, який доволі часто трапляється на практиці при визнанні дійсним договору, є узаконення правочину щодо неналежного його сторонам майна, особливо за посередництвом діяльності третейських судів. Із змісту закону випливає, що при вирішенні спору про визнання

договору, який потребує нотаріального посвідчення, дійсним, суд досліджує, крім обставин щодо виконання сторонами умов договору, також наявність письмових доказів домовленості між сторонами щодо усіх істотних умов договору та відсутність передбачених законом обмежень для його укладення.

Переглядаючи судові рішення по справі № 28/67 - 08 - 1699 про визнання договору дійсним та визнання права власності на об'єкт нерухомості, Вищий господарський суд України, всупереч вимогам закону, не надав значення тій обставині, що на час підписання договору об'єднання громадського харчування не було власником спірного нерухомого майна, а тому укладення ним договору купівлі-продажу спірного майна суперечило вимогам ст.ст. 317, 319 ЦК України, у зв'язку з чим у суду не було підстав для застосування ст. 220 ЦК України. Проте в порушення положень ст.ст. 33-34, 43 ГПК України судом першої інстанції не було встановлено та досліджено наявність обставин, які свідчили б про ухилення відповідача від нотаріального посвідчення спірного договору купівлі-продажу. Встановлення судом факту відсутності у відповідача правовстановлюючих документів на нерухоме майно, що було предметом спірного договору, і застосування за цих обставин до вказаних відносин вимог ч. 2 ст. 220 ЦК України є неправильним, оскільки за відсутності правовстановлюючих документів вказана норма не дає право суду її застосовувати. Крім того, відповідно до вимог ч. 2 ст. 220 ЦК України суд може визнати дійсним сам договір, який потребує нотаріального посвідчення, але без визнання права власності на майно, що було предметом спірного договору.

Надзвичайно цікавим є питання застосування судами «агресивних» форм втручання у здійснення прав суб'єктів господарювання на земельні ділянки, зокрема, примусове відчуження земельної власності. Реалізації цього повноваження адміністративних судів присвячене окреме правове регулювання, визначене Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» № 1559 - VI від 17.11.2009 р., що набрав чинності 15.12.2009 р. та ст. 183-1 КАС України. Вимога про вилучення чи примусове відчуження земельної ділянки є однією з найсуттєвіших до вирішення судом, оскільки в порядку ст. 41 Конституції України може мати своїм наслідком законне обмеження у крайній формі – припинення абсолютного та непорушного права власності.

Таким чином, основними критеріями, які повинні враховувати суди при застосуванні того чи іншого способу захисту у спірних правовідносинах є: компетенція особи-позивача, що звертається з вимогою про обрання відповідного способу захисту (чи має він право звертатися з вимогою, у якій сформульовано відповідний спосіб захисту); характер та природа правовідносин, що повинні відповідати змісту правової норми, яка передбачає застосування відповідних способів захисту та обсяг власної компетенції при вирішенні спору.

ЛІТЕРАТУРА

1. Теньков А. Земельні відносини: правове регулювання та судова практика / А. Теньков. – Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 3. – С. 6-8.
2. Варфоломєєва Т.В., Кузнєцова Н.С., Дзера О.В., Довгерт А.С., Ромовська З.В. Цивільне право для адвокатів: Навч. посіб. / Академія адвокатури України. Центр суддівських студій. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 256 с.
3. Бичкова С.С., Бірюков І.А., Бобрик В.І., Братель О.Г., Гурська Т.Д., Демиденко Н.В. Цивільне право України. Договірні та недоговірні зобов'язання: підручник / Бичкова С.С. (заг.ред.). – 2-ге вид., змінене та доп. – К.: КНТ, 2008. – 497с.
4. Тихова О.С. Загальне землекористування: теоретичні засади. / О.С. Тихова. – Земельне право. – 2009. – №3. – С. 53-54.
5. Данкевич А.Є. Розвиток орендних земельних відносин в сільському господарстві / А.Є. Данкевич // Економіка АПК. – 2004. – № 5. – С. 43-46.
6. Данкевич А.Є. Світовий досвід оренди земель / А.Є. Данкевич // Економіка АПК. – 2007. – № 3. – С. 138-144.
7. Снідевич О. Землевпорядні позови у цивільному процесі України / О. Снідевич // Право України. – 2006. – № 6. – С. 69-72.
8. Снідевич О. Окремі питання класифікації цивільних позовів у справах, що виникають із земельних правовідносин / О. Снідевич // Право України. – 2006. – № 2. – С. 98-101.
9. Юхименко О.М. Розвиток орендних відносин в аграрному секторі економіки / О.М. Юхименко. – Економіка АПК. – 2010. – № 1. – С. 18-21.
10. Носік В.В. Право власності на землю українського народу: монографія / В.В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 543 с.
11. Ільницький О. Тенденції зміни підсудності земельних спорів публічно-правового характеру / О. Ільницький. – Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 2. – С. 105-112.
12. Ільницький О.В. Застосування судами окремих способів захисту прав у земельних спорах за участю суб'єктів господарювання / О.В. Ільницький. – Науковий вісник НЛТУ України 2010. – № 19, 12. – С. 208-215.
13. Подцерковний О.П. Способи захисту прав у земельних відносинах / О.П. Подцерковний // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С. 30-34.
14. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практич. теорії / В.І. Андрейцев / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Юридичний факультет; Євразійська асоціація правничих шкіл та правників. Центр правничої допомоги та досліджень. – 2-ге вид., випр. – К.: Знання, 2007. – 445с.
15. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Юридичний факультет; Євразійська асоціація правничих шкіл та правників; Центр правничої допомоги та досліджень. – К.: Знання, 2005. – 446 с.
16. Світличний О.П. Щодо земельної реформи в Україні / Світличний О.П. / Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД: Міжнародна науково-практична конференція (м. Луцьк, 10-11 вересня 2010 р.): Збірник наукових праць / За заг. ред. А.М. Статівки. – Луцьк: РВВ ЛНТУ. – 2010. – С. 257-260.
17. Семеряк Ю.А. Орендні земельні відносини в аграрному секторі економіки та напрями їх удосконалення / Ю.А. Семеряк. – Науковий вісник НЛТУ України 2010. – № 20.13. – С. 247-253.
18. Третяк А. М. Зміна пріоритетів земельної реформи у зв'язку з удосконаленням економічних відносин власності на землю / А. М. Третяк. – Вісник аграрної науки. – 2008. – № 2. – С. 5-10.
19. Єрмаков О.Ю. Розвиток регіонального ринку оренди сільськогосподарських земель / О.Ю. Єрмаков, А.В. Кравченко // Економіка АПК. – 2007. – № 6. – С. 10-14.
20. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з орендою земельних ділянок Оглядовий лист Вищого господарського суду України від 30.11.2007. – № 01-8/918.
21. Цивільний кодекс України: від 16 січня 2003 р. / за станом на 15 січня 2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
22. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001р. // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.