

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

I. ОПИСОВА ЧАСТИНА

Для надання наукового висновку надійшло звернення судді Великої Палати Верховного Суду Ткачук О.С., у якому поставлені такі питання:

1. Стаття 45 ЗК України визначає, що землі природно-заповідного фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Наскільки обгрунтованим є твердження про те, що такі землі можуть перебувати у приватній власності у зв'язку з передачею їх у власність після прийняття Закону України «Про природно-заповідний фонд України», або ж передачею у приватну власність до ухвалення вказаного Закону? Наскільки обгрунтованим є твердження про те, що такі землі можуть перебувати у власності, але не можуть передаватися у власність після прийняття Закону України «Про природно-заповідний фонд України»?

2. За наявності підстав для передачі земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва у приватну власність чи може змінюватися цільове призначення цих земель? Чи може бути змінено цільове призначення земель природно-заповідного фонду після передачі їх у власність фізичної особи? Чи може бути змінено цільове призначення земель природно-заповідного фонду до передачі їх у власність фізичної особи?

3. Чи можуть бути вилучені рішенням виконавчого комітету районної ради (районною радою) земельні ділянки із земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва для передачі їх у приватну власність?

4. У випадку передачі фізичній особі земельної ділянки природно-заповідного фонду рішенням виконавчого комітету районної ради (районною радою) чи виникає у такої особи право власності чи право володіння у розумінні ЗК України та Закону України «Про природно-заповідний фонд України»? Чи стосується це земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва?

5. Чи виникають такі права, якщо землі природно-заповідного фонду передані фізичній особі без зміни цільового призначення земельної ділянки, чи коли вони передані у приватну власність фізичній особі як землі житлової та громадської забудови міста? Чи стосується це земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва?

6. Чи дозволяє зміст глави 19 ЦК України та наукова доктрина тлумачити і поширювати строк позовної давності на вимоги про повернення земель природно-заповідного фонду у державну чи комунальну власність, які були передані у власність фізичній особі з порушенням законодавства? Чи стосується це земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва?

7. Чи можливо забезпечити правову охорону земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва та відновити становище, яке існувало до порушення, шляхом подання негаторного позову?

Питання поставлені в аспекті обставин цивільної справи № 554/10517/16-ц, що перебуває на розгляді Великої Палати Верховного Суду.

II. АНАЛІТИЧНА ЧАСТИНА

1. Адекватна відповідь на поставлені у запиті про надання наукового висновку питання вимагає насамперед навіть не з'ясування засад правового режиму земель природно-заповідного фонду, а чіткого визначення системи нормативних регуляторів відповідної категорії цивільних відносин.

Передусім наголосимо, що будь-яка земельна ділянка є об'єктом цивільних прав – нерухомою річчю (абз. 1 ч. 1 ст. 181 ЦК України). Звичайно, норми публічного права, у тому числі відповідні норми земельного та природоохоронного законодавства, можуть істотно модифікувати правовий режим тих чи інших земельних ділянок, але в площині цивільного права така публічно-правова модифікація постає як прояв спеціалізації правового регулювання земельних відносин за правилами ч. 1 ст. 9 ЦК – положення цього Кодексу застосовуються до врегулювання відносин, які виникають у сферах використання природних ресурсів та охорони довкілля, а також до трудових та сімейних відносин, якщо вони не врегульовані іншими актами законодавства.

Отже, земельні відносини та відносини у сфері охорони довкілля регулюються нормами ЦК України субсидіарно: у всіх випадках, коли конкретною нормою спеціалізованого (земельного, природоохоронного тощо) законодавства чітко й недвозначно не встановлено інше правовий режим земельної ділянки як об'єкта приватного права регламентується нормами ЦК України.¹

2. Для вирішення питань, поставлених у запиті, викладене у пункті 1 Аналітичної частини цього Наукового висновку має вельми істотне значення.

Дійсно, ч. 1 ст. 45 ЗК України вказує, що землі природно-заповідного фонду можуть *перебувати* у державній, комунальній та *приватній* власності, нічого не говорячи при цьому про можливість їх *передачі* у приватну власність. Але будувати на цьому висновок про неможливість такої передачі неприпустимо.

Будь-який об'єкт цивільного права (і земельна ділянка в цьому аспекті не становить жодного виключення) апріорі є оборотоздатним, тобто може вільно відчужуватися або переходити від однієї особи до іншої в порядку правонаступництва чи спадкування або іншим чином (ч. 1 ст. 178 ЦК України). Винятків з цього правила, загального для всіх видів об'єктів, відповідно до тієї ж ч. 1 ст. 178 ЦК є лише три:

- вилученість з цивільного обороту;
- обмеженість у цивільному обороті;
- невід'ємність від особи (фізичної або юридичної).

¹ Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар. Т. 1: Загальні положення. Особи / За ред. проф. І.В.Спасибо-Фатєєвої. – Х.: ЕКУС, 2021. – С. 84-86.

Останній виняток земельної ділянки ніяк не стосується і стосуватися не може, адже вона є річчю, тобто предметом матеріального світу (ст. 179 ЦК України), немислимим як елемент чи сторона буття особи.¹

Що ж до інших винятків, то за буквального змісту ч. 2 ст. 178 ЦК види об'єктів, що вилучені з обороту чи обмежені в обороті, мають бути визначені законом, тобто нормативно-правовим актом, що має юридичну силу закону України.

Якщо подивитися на розглядувану проблематику під цим кутом зору, то ми побачимо, що сам ЗК відповідну заборону встановлює, але так, що фактично відсилає до профільного закону: *до земель комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать, зокрема, землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом* (п. «в» ч. 4 ст. 83 ЗК України).

У свою чергу, Закон України «Про природно заповідний фонд України» вказує на те, що власністю лише народу України (тобто по суті – державною власністю) можуть бути території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам (ч. 1 ст. 4). Стосовно ж парків-пам'яток садово-паркового мистецтва цей же закон передбачає можливість їх перебування у власності будь-якої особи, а так само принципову допустимість *зміни форми власності*, тобто попросту кажучи – відчуження (частини 2 та 4 ст. 4).

Більше того, навіть і землі природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, також можуть іноді належати приватним особам, якщо, наприклад, відповідний об'єкт природно-заповідного фонду було створено без вилучення приватної земельної ділянки.² Тим більше допустимим є такий варіант і для створення тих же парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, що може здійснюватися без вилучення відповідних земель у їх власників чи користувачів (ч. 3 ст. 37 Закону України «Про природно заповідний фонд України»).

З наведеного випливає, що правовий режим різних категорій земель природно-заповідного фонду в аспекті їх належності тим чи іншим особам та/або оборотоздатності є диференційованим. Тому перше з питань, поставлених у запиті про надання наукового висновку, сформульовано надто широко – однієї відповіді на це питання для усіх видів земель природно-заповідного фонду не існує. Але конкретно щодо парків-пам'яток садово-паркового мистецтва відсутні будь-які підстави вважати, що такі землі не можуть передаватися у власність фізичних осіб.

¹ В цьому аспекті, до речі, досить показовою є концепція, запроваджена свого часу австрійським законодавцем – річчю є все *відмінне від особи* і таке, що служить для використання людиною (§ 285 Загального австрійського цивільного уложення 1811 року (ABGB)).

² Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. 5-е видання. – К.: Алерта, 2013. – С. 158.

3. При цьому викликає подив акцент у першому ж з поставлених питань на періодах до і після прийняття Закону України «Про природно заповідний фонд України».

Адже спірні правовідносини виникли у жовтні 2008 року, коли вже були чинними і ЗК України 2001 року, і Закон України «Про природно-заповідний фонд України», який був прийнятий ще у червні 1992 року і набрав чинності 25.07.1992.

Тому питання про принципову можливість та наслідки передачі земель природно-заповідного фонду у приватну власність до набрання чинності Законом України «Про природно-заповідний фонд України» є очевидно іррелевантним до розглядуваної спірної правової ситуації.

Якщо ж все ж таки відповідати на нього по суті, то слід зазначити, що приватна власність на землю була наново запроваджена в Україні з 30.01.1992 Законом України «Про форми власності на землю». До цього правовий режим земель передбачав виключність державної власності на землю, через що будь-які спекуляції з приводу можливості передання у приватну власність ділянок природно-заповідного фонду до вказаної дати є безпредметними.

Отже, фактично поставлене питання в розглядуваному його аспекті стосується порівняно невеликого періоду з 30.01.1992 по 24.07.1992 включно. У цей період був чинним ЗК України 1990 року – спочатку у первісній редакції, а з 05.05.1992 у редакції Закону України від 13.03.1992 № 2196-ХІІ. При цьому території парків-пам'яток садово-паркового мистецтва відносилися законом до земель природоохоронного призначення (ст. 72 в кожній з вказаних редакцій ЗК). Особливості ж правового режиму об'єктів природно-заповідного фонду визначалися ст. 61 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Жодна з вказаних норм в принципі не містить прямої заборони приватизації земельних ділянок природно-заповідного фонду, але варто врахувати, що до 05.05.1992 ЗК просто не містив підстав та механізму приватизації землі як такої, а після цієї дати мета, з якою земельні ділянки могли надаватися громадянам, фактично виключала поширення відповідного механізму на ділянки природно-заповідного фонду.

Повторимося, однак, що вказаний історичний екскурс навряд чи має значення для розглядуваної спірної юридичної ситуації.

4. Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення є окремою категорією земель відповідно до їх поділу за цільовим призначенням (пункт «в» ч. 1 ст. 19 ЗК України).

Порядок встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок детально визначається ст. 20 ЗК України, яка протягом періоду чинності цього кодексу зазнала численних змін, через що враховуючи часові межі виникнення спірної юридичної ситуації у подальшому ми будемо спиратися на ту редакцію цієї статті, що була чинна до 10.12.2009 (дата набрання чинності Законом України від 05.11.2009 № 1702-VI).

У свою чергу, тогочасна редакція ст. 20 ЗК була вельми лаконічна і з питання, що нас цікавить у цій розвідці, передбачала, що

- Віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень (частина перша).

- Зміна цільового призначення земель провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земель у власність або надання у користування, вилучення (викуп) земель і затверджують проекти землеустрою або приймають рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення (частина друга).

- Зміна цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України (частина третя).

Вказаний порядок був визначений постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 № 502, яка втратила чинність лише у березні 2013 року і принципово не забороняла зміну цільового призначення ділянок природно-заповідного фонду. Не містив (і не містить) такої заборони і Закон України «Про природно-заповідний фонд України», а так само немає її в главі 7 «Землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення» (статті 43-46) ЗК України.

Разом з тим, відповідно до ч. 1 ст. 150 ЗК України (у редакції, чинній в період виникнення спірних правовідносин) землі природно-заповідного фонду доволі однозначно належать до особливо цінних земель. А для цієї категорії земель (в межах населеного пункту) зміна цільового призначення за правилами п. 11 вищевказаного Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, хоч і відбувається за рішенням сільської, селищної, міської ради, але тільки після погодження Верховної Ради України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міської ради.

Враховуючи викладене, жодних перешкод для зміни цільового призначення земель природно-заповідного фонду взагалі (і земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва зокрема) земельне законодавство України, чинне у релевантні періоди 2008 – 2009 років, не містило. Форма власності на відповідну земельну ділянку (державна, комунальна, приватна) при цьому значення не має, але додержання процедури погодження, визначеної п. 11 Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, було обов'язковим.

5. Відповідно до ч. 3 ст. 149 ЗК України (у редакції, чинній в період виникнення спірних правовідносин) саме сільські, селищні, міські ради вилучають земельні ділянки комунальної власності відповідних територіальних громад, які перебувають у постійному користуванні, для всіх потреб, крім особливо цінних земель, які вилучаються (викупляються) ними з урахуванням вимог статті 150 цього Кодексу.

Про повноваження районної у місті ради чи її виконавчого комітету у вказаній нормі нічого не йдеться, але це не випадково, адже ЗК України взагалі

не згадує ці органи місцевого самоврядування у контексті органів, що мають повноваження у галузі земельних відносин. Тому щоб визначитися з відповідними повноваженнями слід звернутися до законодавства про місцеве самоврядування.

Відповідно до ч. 3 ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування України» (у редакції, чинній в період виникнення спірних правовідносин) обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах.

Звичайно, при цьому міські ради зв'язані принципом *Nemo plus iuris transfere (ad alium) potest quam ipse habet* (ніхто не може передати іншому більше прав, ніж має сам), який має значення далеко не тільки у сфері приватного права. Відтак, міська рада не може передати районній у місті раді права, якими вона не володіє чи які становлять її виключну компетенцію, а так само може наділити виконавчий комітет районної у місті ради тільки такими повноваженнями, які має виконавчий комітет міської ради чи які можуть бути йому делеговані.

Під цим кутом зору ми можемо побачити, що:

- з однієї сторони, виконавчий комітет міської ради наділений власними повноваженнями щодо визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією (підпункт 5 пункту «а» ч. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування України»);

- але з іншої сторони до відання виконавчих комітетів міських рад відноситься лише підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад, а також підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (підпункт 1 пункту «а», підпункт 8 пункту «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування України»).

До виключних повноважень міської ради (стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування України») вирішення питання про вилучення земель не відноситься.

Таким чином, слід дійти висновку, що у загальному випадку виконавчий комітет міської ради може бути наділений повноваженнями щодо вилучення земель комунальної власності *«відповідно до рішень ради території»*, тобто у разі прийняття міською радою рішення про таке наділення правами її виконавчого органу. Відтак, і виконавчому комітету районної у місті ради такі повноваження також можуть бути надані.

Однак згідно приписів ч. 2 ст. 150 ЗК України вилучення особливо цінних земель комунальної власності проводиться за рішенням *відповідної* місцевої ради. Це, у свою чергу, означає, що рішенням районної у місті ради таке вилучення може бути здійснене, якщо це повноваження делеговано їй міською радою, адже тоді така районна у місті рада стає тією самою *відповідною*

місцевою радою. Але у всякому разі питання про вилучення має погоджуватися Верховною Радою України, причому за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад. Більше того – обов'язково при цьому додержувати дозволеної мети вилучення, визначеної ч. 2 ст. 150 ЗК України.

Що ж до повноважень виконавчого комітету районної у місті ради з вилучення особливо цінних земель (до яких належать і усі землі природно-заповідного фонду), то слід скоріше висловитися в тому сенсі, що такі повноваження все ж таки можуть бути надані йому рішенням відповідної міської ради, адже:

- по-перше, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не відносить вирішення питання про вилучення земель комунальної власності до виключних повноважень саме сільських, селищних, міських рад (незалежно від виду та категорії таких земель);

- по-друге, статті 149, 150 ЗК України (у редакції, чинній в період виникнення спірних правовідносин), вказуючи на вирішення питання про вилучення земель саме відповідною радою, не містять заборони делегування радою таких повноважень її виконавчому комітету.

6. Стосовно виникнення права власності фізичної особи на земельну ділянку природно-заповідного фонду слід зазначити таке.

Відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 373 ЦК України право власності на землю (земельну ділянку) набувається і здійснюється відповідно до закону. При цьому приписи Закону України «Про природно-заповідний фонд України» практично не торкаються питань набуття права власності на землі природно-заповідного фонду (за виключенням деяких приписів ст. 4 вказаного Закону, що були вичерпним для цілей цього Наукового висновку чином охарактеризовані вище).

Отже, ключовими для визначення правового режиму набуття особою права власності на земельну ділянку (у тому числі на ділянку природно-заповідного фонду) є приписи ЗК України, а в неурегульованій ним частині – релевантні положення ЦК.

Безпосередньо питанню виникнення права власності на земельну ділянку присвячені положення ст. 125 ЗК, яка у період виникнення спірних правовідносин (2008 – 2009 роки) зазнала кардинальних змін:

1) Редакція вказаної статті ЗК, чинна до 02.05.2009 мала такий зміст:

1. Право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації.

2. Право на оренду земельної ділянки виникає після укладення договору оренди і його державної реєстрації.

3. Приступати до використання земельної ділянки до встановлення її меж у натурі (на місцевості), одержання документа, що посвідчує право на неї, та державної реєстрації забороняється.

2) Натомість від 02.05.2009 (дата набрання чинності Законом України від 05.03.2009 р. № 1066-VI) і до сьогодні ст. 125 ЗК України має такий зміст:

Право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав.

Жодних особливостей для земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва закон в розглядуваному аспекті не встановлює.

З наведеного у запиті про надання наукового висновку слідує, що спірний державний акт про право власності на земельну ділянку було видано 05.06.2009, в силу чого до цієї дати жодних реєстраційних дій задля підтвердження свого права відповідач здійснити не міг. Тому відразу зазначимо, що виникнення права власності відповідача на спірну земельну ділянку не могло підпорядковуватися іншому режиму, як режим реєстраційний, запроваджений з 02.05.2009.

7. Стосовно принципової допустимості виникнення права власності фізичної особи на спірну земельну ділянку на підставі рішення виконавчого комітету районної ради (самої районної ради) про передачу такої ділянки варто зауважити, що з урахуванням викладеного у пункті 5 Аналітичної частини цього Наукового висновку жодна концептуальна заборона не перешкоджала виникненню права власності такої особи на цю земельну ділянку саме на підставі рішення виконавчого комітету районної ради (самої районної ради).

Інша справа – як бути, якщо порядок прийняття відповідного рішення виконавчим комітетом районної у місті ради (самою такою радою) був порушений. Наприклад, якщо не було дотримано вимог дозволеної мети вилучення та/або не отримано погодження Верховної Ради України (ч. 2 ст. 150 ЗК України).

В такому разі є підстави для задоволення вимоги про визнання відповідного рішення недійсним, адже такий спосіб захисту у цивільних правовідносинах з приводу земельних ділянок передбачений законом (п. «г» ч. 3 ст. 152 ЗК України).¹

Також дійсно істотно, що відповідна земельна ділянка природно-заповідного фонду була передана у власність фізичній особі як землі житлової та громадської забудови міста. Це свідчить про порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель, що, у свою чергу, є підставою для визнання відповідних рішень органів місцевого самоврядування недійсними згідно п. «а» ч. 1 ст. 21 ЗК України.

¹ Принагідно слід наголосити, що **позов про скасування** рішення органу державної влади чи місцевого самоврядування про надання у власність чи у користування земельної ділянки ніяк не може бути задоволений в обставинах, подібних до розглядуваної спірної юридичної ситуації. Зазначене пояснюється тим, що рішення вказаних органів, які приймаються в процедурі відведення (надання) земельних ділянок, є ненормативними актами індивідуальної дії, що вичерпується їх виконанням, через що їх скасування не призводить до захисту прав позивача. Така позиція свого часу була доволі усталеною у практиці Верховного Суду України (постанови від 11.11.2014 у справі № 21-405а14, від 19.10.2016 у справі № 916/187/15-г, від 29.11.2016 у справі № 815/13/16 тощо). Фактично підтримана ця позиція і Верховним Судом, з поширенням зазначеного підходу інші подібні рішення органів публічної влади і навіть на рішення органів юридичних осіб приватного права (постанови Великої Палати Верховного Суду від 17.02.2021 у справі № 813/1009/17, від 15.09.2021 у справі № 9901/897/18, постанови Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 15.06.2022 у справі № 905/671/19, від 26.10.2022 № 916/2022/21 тощо). Відтак, вимоги про скасування рішень органів місцевого самоврядування (відповідної місцевої ради та її виконкому) заявлені прокурором у розглядуваній спірній правовій ситуації, є неефективним способом захисту і не можуть бути задоволені. Не говорячи вже про те, що вимоги про визнання рішення недійсним та його скасування є взаємовиключними, адже скасувати можна лише те, що дійсно існує.

Які ж наслідки зазначене матиме для ситуації, що є предметом розглядуваного судового спору? Відповісти на це питання можна лише за умови правильного визначення становища, яке позивач (прокурор) вважає протиправним.

8. Як вже зазначалося вище (див. пункт 2 Аналітичної частини цього Наукового висновку), законодавство України, що було чинне в період виникнення спірних правовідносин (2008-2009 роки) жодним чином не обмежувало можливість відчуження земельних ділянок, що належать до земель природно-заповідного фонду по категорії парків-пам'яток садово-паркового мистецтва. Правова ж позиція, висловлена Великою Палатою Верховного Суду у постанові від 23.11.2021 у справі № 359/3373/16-ц та у низці постанов, що їй передували і в ній же вказані, зводиться до того, що володіння не може бути встановлено лише щодо таких об'єктів (зокрема, земельних ділянок), які взагалі не можуть набуватися у власність відповідачем.¹

З цих причин немає жодних підстав вважати неможливим встановлення володіння приватних осіб земельними ділянками природно-заповідного фонду по категорії парків-пам'яток садово-паркового мистецтва в результаті передання таких ділянок за рішенням попереднього власника (у тому числі держави чи територіальної громади в особі відповідних органів). Отже, правова позиція Великої Палати Верховного Суду, сформульована у постанові від 23.11.2021 у справі № 359/3373/16-ц, до розглядуваної спірної правової ситуації іррелевантна і посилення на неї в ухвалі колегії суддів Третньої судової палати Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду про передання справи № 554/10517/16-ц на розгляд Великої Палати Верховного Суду є цілком безпідставним.

9. Враховуючи викладене у пункті 8 Аналітичної частини цього Наукового висновку, ми можемо однозначно стверджувати, що у конкретних спірних правовідносинах спірна земельна ділянка вибула з володіння територіальної громади міста Полтава і володільцем її наразі є останній набувач за договором купівлі-продажу – ОСОБА 2

Водночас негативний позов – це позов **володіючого власника до неволодіючого невластника** про усунення перешкод у здійсненні правомочностей користування та/або розпорядження річчю, які **не пов'язані** з

¹ В цьому Науковому висновку не час і не місце докладно оцінювати цю правову позицію Великої Палати Верховного Суду з погляду доктрини приватного права. Але не можна і обійти повним мовчанням її концептуальні вади, що полягають насамперед в отождненні володіння як факту та права володіння як однієї з традиційних правомочностей власника (і, як би не було прикро, це не єдина концептуальна вада згаданого підходу). Наведене робить усю цю конструкцію «інтервенції» негативного позову в традиційну царину віндикування, що її, на жаль, успішно втілює в життя Велика Палата Верховного Суду, доволі дивним курйозом, який не може викликати того сміху, на який він заслуговує, оскільки спричинює зовсім неспівмірні результати у правовому та економічному житті країни. Звичайно, припиняти правопорушення й усувати їх наслідки необхідно, але треба це робити в межах правового поля, не здійснюючи штучне їх «розтягування» і не спотворюючи класичних конструкцій цивільного права у прагненні будь-що відновити справедливість, як вона бачиться тут і зараз. Таким способом можна досягти лише протилежного ефекту, адже спостереження за ситуацією, що склалася навколо приголомшливої універсалізації негативного позову викликає асоціації не з втіленням верховенства права, а навпаки – скоріше з відомим іноземним прислів'ям про закон і дишло.

позбавленням володіння. А тому в конкретній спірній правовій ситуації негаторний позов не може бути заявлений прокурором навіть гіпотетично, адже територіальна громада міста Полтави в особі відповідної місцевої ради втратила володіння спірною земельною ділянкою, яка першим набувачем була вже відчужена.

Отже, вже утворився хоч і недовгий, але все ж таки «ланцюг» подальших відчужень спірного майна, в результаті чого єдиним належним способом захисту для територіальної громади міста Полтави є позов **віндикаційний**. Звичайно, за умови визнання недійсними рішень, на підставі яких перший набувач отримав спірну земельну ділянку, адже в іншому разі поточний володілець є власником і будь-який спрямований проти нього позов про повернення майна розбивається о власницький титул і задоволенню не підлягає.

10. Але навіть і тоді, коли для визнання недійсними відповідних рішень органів місцевого самоврядування, про які йдеться у позові прокурора, будуть встановлені належні підстави, можливість витребування спірної земельної ділянки у відповідача ОСОБА 2 зовсім не є очевидною.

10.1. Перш за все, звичайно, слід акцентувати увагу на питанні позовної давності щодо віндикаційних вимог.

У цивілістичній доктрині вважається загальновизнаним, що на віндикаційні вимоги позовна давність поширюється повною мірою.¹ Сама давність при цьому є загальною – три роки.

Деякий час, щоправда, зазначене питання суперечливо вирішувалося в судовій практиці. Зокрема, у постанові Верховного Суду України від 05.10.2016 у справі № 916/2129/15, яка згодом була підтримана у постановках Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 21.03.2018 у справі №904/11074/16 та від 29.03.2018 у справі 904/10763/16, вказувалося, що норми закону про позовну давність не застосовуються до вимог про витребування майна з чужого незаконного володіння.

Однак Велика Палата Верховного Суду доволі швидко відступила від цієї позиції, вказавши, що на віндикаційні позови поширюється загальна позовна давність (**постанова Великої Палати Верховного Суду від 17.10.2018 у справі № 362/44/17**).

При цьому щодо віндикаційної вимоги діють загальні правила ч. 1 ст. 261 ЦК – перебіг позовної давності починається від дня, коли особа довідалася або могла довідатися про порушення свого права або про особу, яка його порушила. Тому у спірних правовідносинах перебіг позовної давності для прокурора почався навіть не тоді, коли він направив Полтавському міському голові подання про усунення порушень вимог земельного та податкового законодавства (стор. 4 перший абзац знизу запиту про надання наукового висновку), а набагато раніше – коли до прокуратури надійшли матеріали, що стали підставою для направлення такого подання.

¹ Див., напр.: Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). – Т. 5: Право власності та інші речові права/За ред. проф. І.В. Спасиво-Фатєєвої. – Х.: ФОП Лисяк Л.С., 2011. – С. 490, 491.

Так чи інакше, але висновок все одно від цього не змінюється – позовна давність до віндикаційних вимог застосовується і прокурор у спірних правовідносинах цю позовну давність пропустив.

10.2. Не менш важливим є і той аспект ситуації, що позовна давність поширюється і на вимоги про визнання недійсним як державного акту про право власності, так і на вимоги про визнання недійсними актів органів місцевого самоврядування.

Зазначене випливає з того, що у цивільному законодавстві України закріплено об'єктивні межі застосування позовної давності.

Об'єктивні межі застосування позовної давності встановлюються:

(а) прямо (стаття 268 ЦК України). Серед переліку вимоги, на які позовна давність не поширюється (стаття 268 ЦК України) відсутня вимога про визнання незаконним та скасування правового акту індивідуальної дії, виданого органом місцевого самоврядування (стаття 21 ЦК України).

(б) опосередковано (із врахуванням сутності заявленої вимоги). Зокрема, у пункті 96 Постанови Великої Палати Верховного Суду від 04 липня 2018 року у справі № 653/1096/16-ц зроблено висновок про незастосування позовної давності до негативного позову.

По своїй суті вимога про визнання незаконним та скасування правового акту індивідуальної дії, виданого органом місцевого самоврядування (стаття 21 ЦК України) не є такою, що виключає застосування до неї позовної давності. Так само, як і вимога про визнання такого акту недійсним.

Звичайно, існує правова позиція Великої Палати Верховного Суду, висловлена у постанові від 15 вересня 2020 року в справі № 469/1044/17 (провадження № 14-317цс19), про протилежне. Однак з позицій цивілістичної доктрини спроба пристосувати конструкцію нікчемності, що є елементом вчення про недійсність правочинів, до актів державних органів та органів місцевого самоврядування є абсолютно неприпустимим і погодитися з такою позицією Великої Палати Верховного Суду ніяк не можна.

Та сама аргументація стосується й акту про право власності на земельну ділянку, що цілком слушно враховується в поточній практиці Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду (див., напр.: постанова від 19.07.2022 у справі № 683/2422/19).

10.3. Нарешті, вельми істотним є також й інший, суто процесуальний бік питання. Справа в тому, що прокурор в розглядуваній ситуації не мав права звертатися до суду з позовом в інтересах територіальної громади чи органів місцевого самоврядування, адже реалізовані органами місцевого самоврядування у спірних рішеннях повноваження є їх власними, а не делегованими державою.

Відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини сторонами цивільного 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 самотійно,

або в разі, якщо правопорушення зачіпає велику кількість людей, або якщо вимагають захисту реальні державні інтереси або майно (KOROLEV v. RUSSIA (no. 2), № 5447/03, § 33, ЄСПЛ, від 01 квітня 2010 року; MENCHINSKAYA v. RUSSIA, № 42454/02, § 35, ЄСПЛ, від 15 січня 2009 року).

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина перша та друга статті 8 Конституції України).

Відповідно до пункту 2 статті 121 Конституції України (в редакції, чинній до внесення змін Законом України № 1401-VIII від 02 червня 2016 року) прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: представництво інтересів **громадянина або держави** в суді у випадках, визначених законом.

У рішенні Конституційного Суду України від 08 квітня 1999 року N 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) вказано, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. **Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин.** В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо. Поняття «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах» означає орган, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист **інтересів держави. Таким органом**, відповідно до статей 6, 7, 13 та 143 Конституції України, може виступати орган державної влади **чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади.**

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (стаття 140 Конституції України).

Органам місцевого самоврядування **можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.** Держава фінансує здійснення цих

повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. **Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади** (частина друга та третя статті 143 Конституції України).

Згідно пункту 3 частини першої статті 131-1 Конституції України (в чинній редакції) в Україні діє прокуратура, яка здійснює представництво **інтересів держави** в суді у **виключних випадках** і в порядку, що визначені законом.

Відповідно до абзацу 1 частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Як в Конституції України, так і в законах розмежовуються такі учасники відносин як держава та територіальні громади, відповідно, і їх інтереси. Тлумачення пункту 3 частини першої статті 131-1 Конституції України (в чинній редакції), з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, свідчить, що прокурор може представляти саме інтереси держави в суді. Тобто Конституцією України визначено, що прокуратура уповноважена здійснювати представництво інтересів лише держави, а не територіальних громад (органів місцевого самоврядування). Розширене тлумачення випадків (підстав) для представництва прокурором інтересів держави в суді, в тому числі й територіальних громад, не відповідає принципу змагальності, який є однією з засад правосуддя (пункт 3 частини другої статті 129 Конституції України). **Тому, за загальним правилом, не допускається представництво прокуратурою інтересів органу місцевого самоврядування. Як виняток, представництво інтересів органу місцевого самоврядування може мати місце в тому випадку, якщо органу місцевого самоврядування надано законом окремі повноваження органів виконавчої влади.**

Положення абзацу 1 частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді **законних інтересів держави** у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган місцевого самоврядування **повинні стосуватися тільки тих ситуацій, якщо органу місцевого самоврядування надано законом окремі повноваження органів виконавчої влади.**

З цих причин висновки Великої Палати Верховного Суду, зроблені у постанові від 15 жовтня 2019 року у справі № 903/129/18 (провадження № 12-72Гс19) та в постанові від 15 вересня 2020 року в справі № 469/1044/17 (провадження № 14-317цс19) про принципову допустимість звернення прокурора до суду в інтересах органів місцевого самоврядування суперечать Конституції України.

Враховуючи викладене, слід дійти таких висновків:

1. Перше питання поставлено надто широко, адже різні категорії земель природно-заповідного фонду мають різний правовий режим в аспекті можливості їх приналежності конкретним особам та оборотоздатності.

Конкретно стосовно земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва слід зазначити, що вони можуть перебувати як в державній, так і в комунальній чи приватній власності, а також відчужуватися їх власниками. Прийняття Закону України «Про природно-заповідний фонд України» і набрання ним чинності ніяк не впливає на цей висновок. Тим більше, що вказаний Закон був прийнятий за 16 років до виникнення спірних правовідносин і навряд факт набрання ним чинності у далекому 1992 році має хоч якийсь значення для конкретних спірних правовідносин.

Твердження про те, що такі землі можуть перебувати у власності, але не можуть передаватися у власність після прийняття Закону України «Про природно-заповідний фонд України» є абсолютно безпідставним.

2. За наявності підстав для передачі земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва у приватну власність цільове призначення цих земель може змінюватися як до, так і після їх передачі у власність фізичної особи.

3. Земельні ділянки із земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва можуть бути вилучені (у тому числі для передачі їх у приватну власність) рішенням виконавчого комітету районної у місті ради (районною у місті радою), якщо такі повноваження були надані цим органам відповідною міською радою.

4. Четверте питання поставлено надто широко, адже відповідь на нього залежить від декількох факторів.

Право власності у такого набувача земельної ділянки природно-заповідного фонду виникає у всіх випадках, коли відповідне рішення виконавчого комітету районної ради (районної ради) не може бути визнано недійсним (у тому числі у зв'язку з пропуском позовної давності).

Так само право власності у такого набувача земельної ділянки природно-заповідного фонду виникає у всіх випадках, коли недійсним не може бути визнано державний акт про його право власності на відповідну земельну ділянку (у тому числі у зв'язку з пропуском позовної давності).

Нарешті, право власності у такого набувача земельної ділянки природно-заповідного фонду виникає навіть у разі визнання недійсними і відповідних рішень, і державного акту, якщо земельна ділянка не може бути витребувана у нього (стаття 330 ЦК України), у тому числі внаслідок пропуску позовної давності за віндикаційною вимогою.

Жодних виключень для земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва в цьому аспекті не існує.

5. Відповідь на п'яте питання повністю охоплюється відповіддю на питання четверте.

6. Вимоги про повернення земель (земельних ділянок) у державну чи комунальну власність не від першого їх набувача є типовими віндикаційними вимогами.

Позовна давність поширюється на віндикаційні вимоги повною мірою без обмежень.

Жодних виключень для земель природно-заповідного фонду взагалі (і земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва зокрема) в цьому аспекті не існує.

7. Сьоме питання поставлено надто широко, адже правова охорона земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва та відновлення становища, яке існувало до порушення, може здійснюватися найрізноманітнішими способами залежно від характеру порушення і обставин конкретної спірної правової ситуації.

Якщо йдеться про допустимість кваліфікації як негативного позову вимог прокурора про витребування спірної земельної ділянки від ОСОБА 2 до земель запасу Полтавської міської ради, що заявлені в межах справи №554/10517/16-ц, то така кваліфікація є абсолютно неприпустимою.

Прокурором у вказаній справі подано до ОСОБА 2 віндикаційний позов, який за жодних умов не може розглядатися як позов негативний.

Член Науково-консультативної
ради при Верховному Суді,
проректор ПВНЗ «Харківський інститут
кадрів управління», кандидат юридичних наук,
адвокат

Ю.В. Мица