

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

Цей висновок підготовлений відповідно до ст.47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на звернення судді Великої Палати Верховного Суду Ткачука Олега Степановича (справа № 554/10517/16-ц, провадження 14-76цс22).

У провадженні Великої Палати Верховного Суду перебуває цивільна справа № 554/10517/16-ц за позовом першого заступника керівника Полтавської місцевої прокуратури до виконавчого комітету Шевченківської районної у місті Полтаві ради, Шевченківської районної у місті Полтаві ради, , треті особи: Полтавська міська рада, Полтавське міське управління земельних ресурсів та земельного кадастру, Управління з питань містобудування та архітектури виконавчого комітету Полтавської міської ради, про визнання недійсним та скасування рішень про надання у власність земельної ділянки, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку, повернення земельної ділянки, за касаційною скаргою заступника прокурора Полтавської області на рішення Октябрського районного суду м.Полтави від 21 листопада 2019 року та постанову Полтавського апеляційного суду від 12 березня 2020 року.

У зверненні судді-доповідача у цій справі Ткачука О.С. до Науково-консультативної ради при Верховному Суді поставлені наступні питання:

1. Стаття 45 земельного кодексу України (далі – ЗК України) визначає, що землі природно-заповідного фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Наскільки обґрунтованим 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 обґрунтованим є твердження про те, що такі землі можуть перебувати у власності, але не можуть передаватися у власність фізичних осіб 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 змінюватись цільове призначення цих земель? Чи може бути змінено цільове призначення земель природно-заповідного фонду після передачі їх у власність фізичній особі?

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 Цивільного кодексу 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?

Відповіді на питання, що містяться у зверненні.

1. Відповідно до вимог ст.14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою відповідно до закону. Стаття 45 ЗК України передбачає можливість перебування у державній, комунальній та **приватній** власності земель природно-заповідного фонду. Частина 4 ст.4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» передбачає зобов'язання землевласників, у разі зміни форм власності на землю, на якій знаходяться такі об'єкти природно-заповідного фонду, як заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, **забезпечувати режим їх охорони і збереження відповідною перереєстрацією охоронного зобов'язання.**

Регіональні ландшафтні парки, зони – буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у власності Українського народу, **так і в інших формах власності, передбачених законодавством України** (ч.2 зазначеної вище статті).

Натомість, території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є Власністю Українського народу (ч.1 ст.4). Інших власників таких об'єктів, як особливо цінних, законодавство не передбачає.

Таким чином, можна зробити наступний висновок: землі природно-заповідного фонду (окрім позначених у ч.1 ст.4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України») **можуть перебувати у приватній власності як у зв'язку з їх передачею у власність до ухвалення Закону України «Про природно-заповідний фонд України», так і після набуття ним чинності.** Кореспондується це також із вимогами ст.13 Конституції України щодо рівності усіх суб'єктів права власності і господарювання перед законом.

Підтвердженням практичного використання зазначеної тези є існування приватних зоопарків, ботанічних садів.

2. Цільове призначення земель, при наявності підстав для передачі земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва у приватну власність, не може змінюватись, оскільки у протилежному випадку неможливим буде забезпечення режиму охорони і збереження таких земель, передбаченого ч.4 ст.4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Зміна цільового призначення земель природно-заповідного фонду як до, так і після передачі їх у власність фізичної особи не передбачена Законом України «Про природно-заповідний фонд України», який щодо досліджуваних відносин є **спеціальним** і підлягає застосуванню **в пріоритетному порядку** у порівнянні з Земельним кодексом України.

3. Земельні ділянки із земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, як особливо цінні землі, можуть бути вилучені рішенням виконавчого комітету районної ради (районною радою) для передачі їх у приватну власність за наявності наступних умов:

а) районна рада (її виконавчий комітет) мають делеговані власником повноваження на розпорядження землями державної чи комунальної власності;

б) наявності погодження Верховної Ради України (ч.2 ст.150 ЗК України).

4. У випадку передачі фізичній особі земельної ділянки природно-заповідного фонду рішенням виконавчого комітету районної ради (районною радою) у такої особи виникає право власності на таку ділянку.

В той же час, відповідно до вимог ч.5 ст.38 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», такий власник бере на себе зобов'язання щодо забезпечення **режиму охорони та збереження цієї ділянки**. На території такої ділянки **забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням накладених на парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва завдань і загрожує їх збереженню**.

5. Право власності на земельну ділянку природно-заповідного фонду, що передано фізичній особі без зміни цільового призначення у встановленому законодавством порядку (в тому числі, за погодженням із Верховною Радою України), виникає у такої фізичної особи. Це стосується і земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва

Право власності на землі природно-заповідного фонду (в тому числі парків-пам'яток садово-паркового мистецтва) не можуть бути передані як землі житлової та громадської забудови міста фізичній особі, тому право власності на такі землі чи право користування ними виникнуть у фізичної особи не можуть.

6. Вважаю, що розповсюджувати зміст Глави 19 Цивільного кодексу України на вимоги про повернення земель природно-заповідного фонду у державну чи комунальну власність, які були передані фізичній особі з порушенням законодавства, не можна. Строк позовної давності в науковій доктрині розглядається як юридичний факт, елемент позовної давності. Для застосування позовної давності недостатньо впливу лише одного строку, необхідні інші елементи, передбачені законом.

Землі природно-заповідного фонду **перебувають під особливим захистом держави, охороняються як національне надбання** (преамбула Закону України «Про природно-заповідний фонд України»), використання їх не за призначенням є порушенням законодавства.

7. Пам'ятки садово-паркового мистецтва, як визначні та цінні зразки паркового будівництва, природоохоронні рекреаційні установи **можуть використовуватися тільки за прямим призначенням**. Інша діяльність на земельних ділянках, призначених для розміщення таких пам'яток, **забороняється** (ч.1 ст.38 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»). Тому подання негативного позову є можливим для забезпечення охорони земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва.

Член Науково-консультативної ради
при Верховному Суді,
директор ДУ «Інститут
економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної
академії наук України»,
член-кореспондент НАН України,
член-кореспондент НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Володимир УСТИМЕНКО