



НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ФАКУЛЬТЕТ ЦИВІЛЬНОЇ ТА ГОСПОДАРСЬКОЇ ЮСТИЦІЇ
КАФЕДРА ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА

65009, м. Одеса, вул. Академічна, 9, тел. 0(482) 719-88-11

07.10.2022 № 936-36

на № 350/0/26-22 від 15.09.2022

**Судді Великої Палати
Верховного Суду
Ткачуку О.С.**

Шановний Олегу Степановичу !

У відповідь на Ваш лист № 350/0/26-22 від 15 вересня 2022 року надсилаю обґрунтований науковий висновок щодо наступних питань:

1) стаття 45 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 фізичній особі 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 фізичній особі? Чи може бути змінено цільове призначення земель природно-заповідного фонду до 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 правоволодіння 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 негативного позову?.

Додаток: науковий висновок – 8 сторінок.

**Д.ю.н., професор, член
Науково-консультативної ради
Верховного Суду**

Євген ХАРИТОНОВ

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

1) стаття 45 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 фізичній особі після прийняття Закону України "Про природно-заповідний фонд України"?

Відповідно до п. в) ст. 83 ЗК України, землі комунальної власності під об'єктами природно-заповідного фонду не можуть передаватися у приватну власність.

Згідно абз. 3 ч. 1 ст. 3 ЗУ до об'єктів природно-заповідного фонду України, серед інших об'єктів, належать парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. Отже, землі комунальної власності під парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва не можуть передаватися у приватну власність.

У той же час, відповідно до ч. 2 ст. 4 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України», парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України. У разі зміни форм власності на землю, на якій знаходяться заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, землевласники зобов'язані забезпечувати режим їх охорони і збереження з відповідною перереєстрацією охоронного зобов'язання (ч. 6 ст.4 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України»). Однак, зміна форми власності не можлива у випадках, передбачених ст.ст. 83, 84 ЗУ України.

Передача земель під парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва можлива у разі зміни цільового призначення земельних ділянок.

Відповідно до ч. 7 ст. 20 ЗК України, рішення про зміну цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісогосподарського призначення, внаслідок якої земельні ділянки виводяться із складу таких категорій, погоджується з Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до ст. 21 ЗК України порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель є підставою для визнання недійсними рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування про надання (передачу) земельних ділянок громадянам та юридичним особам, визнання недійсними угод щодо земельних ділянок, відмови в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною, притягнення до відповідальності відповідно до закону громадян та юридичних осіб, винних у порушенні порядку встановлення та зміни цільового призначення земель.

Статтею 211 ЗК України визначаються перелік порушень земельного законодавства України, за які настає цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність. Одним із порушень земельного законодавства України є невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням. Невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням є підставою для примусового припинення прав на земельну ділянку у судовому порядку.

Договір купівлі-продажу земельної ділянки під парком-пам'яткою садово-паркового мистецтва є нікчемним, реєстрація права власності є недійсною, застосовується реституція (абз.2 ч. 1 ст. 216 ЦК України). Згідно ч. 3 ст. 261 ЦК України перебіг позовної давності за вимогами про застосування наслідків нікчемного правочину починається від дня, коли почалося його виконання.

Незаконне заволодіння земельною ділянкою природно-заповідного фонду відбулося із фактом реєстрації права власності на неї за договором купівлі-продажу.

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 фізичній особі? Чи може бути змінено цільове призначення земель природно-заповідного фонду до передачі їх у власність фізичній особі?

Згідно ч. 7 ст. 20 ЗК України можлива зміна цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісогосподарського призначення, внаслідок якої земельні ділянки виводяться із складу таких категорій, а рішення про зміну цільового призначення погоджується з Кабінетом Міністрів України. Зміна цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності природно-заповідного фонду у встановленому законом порядку може бути здійснена лише до передачі їх у приватну власність.

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?

Якщо заборона приватизації передбачена у ч. 3 ст. 4 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» для ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків, створених до прийняття цього Закону, то землі, на яких знаходяться штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва) після прийняття ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» можуть перебувати у приватній власності, якщо ці об'єкти були створені на приватизованих у

встановленому порядку землях. Отже, чинне земельне законодавство не передбачає можливості і не встановлює порядку безоплатної приватизації громадянами земельних ділянок, які вже відносяться до земель природно-заповідного фонду. З огляду на це, положення статті 45 ЗК України, яка передбачає, що землі природно-заповідного фонду можуть перебувати, у державній, комунальній та приватній власності, слід розуміти, як дозвіл приватним власникам земельних ділянок у встановленому законодавством порядку можуть створити на належних їм на праві власності земельних ділянках ряд об'єктів природно-заповідного фонду відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України». У такому разі, земельні ділянки природно-заповідного фонду, на яких вони розміщені об'єкти природно-заповідного фонду, перебуватимуть у приватній власності (з відповідною зміною цільового призначення земельної ділянки (чи її частини), тобто земельна ділянка буде відноситись до земель природно-заповідного фонду.

Як було зазначено вище, землі комунальної власності під парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва не можуть передаватися у приватну власність.

Відповідь на питання номер 4 та 5:

- 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 правоволодіння у розумінні ЗК України та Закону України «Про природно-заповідний фонд України»? Чи стосується це земель парків-пам'яток садово-паркового мистецтва?;

- 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?

У разі передачі земель природно-заповідного фонду у приватну власність без зміни цільового призначення під забудову має місце порушення абз.4 ч.7 ст. 20 ЗК України. Державний акт про право власності є недійсним, право власності не виникає.

б) 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?

Відповідно до ст. 393 ЦК України, якщо органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, видано акт, який не відповідає законові і порушує права власника, то за позовом власника майна такий акт визнається судом незаконним та скасовується. Власник майна, права якого порушені внаслідок видання правового акту органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, має право вимагати відновлення того становища, яке існувало до видання цього акта. У разі неможливості відновлення попереднього становища власник має право на відшкодування майнової та моральної шкоди.

Європейський суд з прав людини у своєму рішенні від 20.10.2011 у справі "Рисовський проти України" підкреслив особливу важливість принципу "належного урядування", який передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб. Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок. Потреба виправити минулу "помилку" не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій

державного органу. Державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків (див. зазначене вище рішення у справі "Лелас проти Хорватії" (Lelas v. Croatia), п. 74). Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються (див., серед інших джерел, *mutatis mutandis*, зазначене вище рішення у справі "Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки" (Pincova and Pine v. the Czech Republic), п. 58, а також рішення у справі "Гаші проти Хорватії" (Gashi v. Croatia), заява № 32457/05, п. 40, від 13.12.2007 та у справі "Трго проти Хорватії" (Trgo v. Croatia), заява № 35298/04, п. 67, від 11.06.2009). Зазначене свідчить, про застосування до вимог про витребування майна із чужого незаконного володіння за умови добросовісності набувача відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 388 ЦК України положень про загальний строк позовної давності. Отже, у разі пропущення строку позовної давності у даній справі не може визнаватися судом пропуском з поважних причини.

У даній справі позов про витребування майна із чужого незаконного володіння відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 388 ЦК України може бути поданий протягом загального строку позовної давності – 3 роки (ч.1 ст. 267 ЦК України). Земельна ділянка підлягає віндикації, оскільки заволодіння нею покупцем за договором купівлі-продажу відбулося з моменту державної реєстрації права власності на неї.

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

Відповідно до ст. 391 ЦК України негаторний позов застосовується при захисті права власності від порушень, не пов'язаних із позбавленням володіння. Власник майна має право вимагати усунення перешкод у здійсненні ним права користування та розпоряджання своїм майном.

Негаторний позов – це вимога власника, що володіє річчю, про усунення перешкод у здійсненні правоможностей користування і розпорядження майном.

Умови подання негаторного позову:

- 1) річ знаходиться у власника,
- 2) інша особа заважає користуванню, розпорядженню тощо цією річчю,
- 3) для створення таких перешкод нема правомірних підстав (припису закону, договору між власником та іншою особою тощо).

Підставою негаторного позову є обставини, що обґрунтують право позивача на користування і розпорядження майном, а також підтверджують, що поведінка третьої особи створює перешкоди у здійсненні цих правоможностей. Обов'язком власника не є доказування неправомірності дій відповідача. Вони припускаються такими, доки сам відповідач не доведе правомірність своєї поведінки.

Негаторний позов може бути пред'явлений тільки під час існування правопорушення. З усуненням перешкод у здійсненні правоможностей користування і розпорядження речами відпадають і підстави для заявлення негаторного позову. У зв'язку з цим негаторний позов не підпадає під дію позовної давності: доки порушення існує, негаторний позов може бути подано, незалежно від моменту виникнення права на нього; якщо правопорушення припинене, то немає підстав для звернення із таким позовом.

Як було зазначено вище, у цій справі власника земельної ділянки було позбавлено володіння майном, тому негаторний позов як засіб захисту прав власника не застосовується і може бути поданий позов про витребування майна із чужого незаконного володіння на підставі ст. ст. 387, 388 ЦК України.

Висновок підготовлено д.ю.н., професором Харитоновим Є.О. за участі к.ю.н., доцента, доцента кафедри цивільного права НУ «ОЮА» Гончаренко В.О.

**Д.ю.н., професор, член
Науково-консультативної ради
Верховного Суду**

Євген ХАРИТОНОВ