

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ У РАЗІ ЇХ ВИТРЕБУВАННЯ НА КОРИСТЬ ДЕРЖАВИ З ПІДСТАВ НАЛЕЖНОСТІ ДО КАТЕГОРІЇ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДУ

PROBLEMATIC ASPECTS OF THE PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS ON LAND PLOTS WHEN THEY ARE REQUIRED TO BE TAKEN IN FAVOR OF THE STATE ON BASE OF THEIR INCLUSION IN THE CATEGORY OF STATE WATER FUND LANDS

Мінчук Д.Л., студент III курсу

Інститут післядипломної освіти

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена висвітленню актуальної теоретико-практичної проблеми захисту права власності приватних осіб на земельні ділянки в аспекті питань: віднесення спірних земельних ділянок до категорії земель водного фонду (земель водоохоронних зон, прибережних захисних смуг чи смуг відведення) при вирішенні спорів про їх витребування на користь держави або про їх повернення державі (віндикаційний чи негативний позови); пропорційності втручання держави у такі способи у визнане державою право приватної власності приватних осіб (громадян чи юридичних осіб) на земельні ділянки, набуте такими суб'єктами на підставі відповідних рішень органів державної влади чи місцевого самоврядування або на підставі похідних від таких рішень правочинів щодо їх відчуження на користь інших приватних осіб; виплати державою належної компенсації добросовісному набувачу спірної земельної ділянки у разі її відчуження за рішенням суду на користь держави.

У статті зроблена спроба на підставі аналізу останньої судової практики застосування відповідних норм права розглянути вказані питання через призму принципу верховенства права в аспекті такої його складової частини, як правова визначеність щодо передбачуваності приватною особою правових наслідків реалізації нею права власності на земельну ділянку.

Окрема увага приділена розкриттю змісту поняття водоохоронної зони, різновидів способів досягнення мети їх створення, особливостей визначення розмірів прибережної захисної смуги у ній. Для висвітлення цих аспектів проаналізовано відповідні чинні судові рішення, в яких розкрито змістовне наповнення вказаних понять.

Важливість вирішення зазначеної проблеми у світлі засад верховенства права зумовлена великою кількістю судових спорів цієї категорії, які зачіпають інтереси великої кількості приватних осіб, і суперечливою практикою застосування норм цивільного, земельного та водного законодавства, які регулюють вказані правовідносини, навіть на вищих щаблях судової системи України.

Ключові слова: землі водного фонду, водоохоронна зона, прибережна захисна смуга, пропорційність втручання.

The article is aimed to highlight actual theoretical and practical problem of protecting civilians property rights on land plots in the aspect of the following issues: the verification of disputed land plots as water fund lands (lands of water protection zones, coastal protective strips or allotment strips) when resolving disputes about their claim in favor of the state or on their return to the state (vindication or negative claims) of the proportionality of state intervention by such ways into the right of private property of civilians (citizens or legal entities), recognized by the state, on land plots acquired by such entities on the basis of relevant decisions of state authorities or local self-government or on the basis of derived from such decisions transactions on their disposal in favor of other civilians; payment by the state of appropriate compensation to the bona fide buyer of the disputed land in cases of its alienation by court decision in favor of the state.

The article attempts, basing on the analysis of the latest judicial practice of applying the relevant legal norms, to consider these issues through the prism of the principle of the supremacy of law in terms of its component as legal certainty regarding the predictability by a civilian of the legal consequences of the implementation of his property right on the land plot.

Special attention is paid to the disclosure of the definition of a water protection zone, varieties of methods for achieving the purpose of their creation, and the specifics of determining the size of the coastal protective strip in it. To highlight these aspects, there were analyzed the relevant court decisions, in which there was disclosed substantive content of these concepts.

The importance of solving this problem, in the light of the principle of the supremacy of law, is due to the large number of litigations in this category affecting the sensitive interests of a many civilians and the conflicting practice of applying civil, land and water legislation that regulate these legal relations, even at the highest levels of the judicial system of Ukraine.

Key words: lands of the water fund, water protection zone, coastal protective strip, proportionality of intervention.

Переважає більшість земельних ділянок, щодо яких виникають спори між державою, з однієї сторони, і приватними особами, з іншого, через їх належність (на думку позивача, якого зазвичай представляє прокурор в особі відповідного органу держави чи органу місцевого самоврядування) до категорії земель водного фонду, що не можуть передаватися у приватну власність у силу приписів закону [1, ст. 84 ч. 4 п. «д»], про їх віндикацію на користь держави [2, ст. 387, 388] чи про усунення перешкод у здійсненні державою права користування та розпорядження своєю власністю [2, ст. 391], вибули первинно із власності (володіння) держави у приватну власність (володіння) громадян на підставі відповідних рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування в порядку безоплатної приватизації [1, ст. 118].

В силу закону [1, ст. 125] оспорюване державою (в особі уповноваженого нею суб'єкта) право власності

приватної особи на земельну ділянку виникає в означеній особі з моменту державної реєстрації цього права, яка є публічною та здійснюється відповідним уповноваженим державою органом [2, ст. 182 ч. 2]. У свою чергу, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – це офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [3, ст. 2 ч. 1 п. 1]. За таких обставин правового регулювання переходу від держави до приватної особи права власності на нерухоме майно, яким є, зокрема, земельна ділянка [2, ст. 181 ч. 1], обізнаність держави зі станом своїх речових прав на таку земельну ділянку не викликає жодних сумнівів. Отже, держава в особі уповноважених нею на те органів обізнана про втрату титулу власника з моменту публічної реєстрації прав на нерухоме майно у відповідних реєстрах, які веде сама держава. Це має

вирішальне правове значення в контексті оцінки судами України: а) добросовісності заявлення представниками держави негаторного позову [2, ст. 391], право звернення з якими належить саме титульному власнику, а не особі, котра такий титул втратила; б) добросовісності заявлення представниками держави віндикаційного позову [2, ст. 388], зокрема наявності підстав застосування до такого позову наслідків спливу загальної позвної давності [2, ст. 257, 261, 267]; в) пропорційності втручання держави у право приватної власності особи [4, ст. 1] на добросовісно набуту нею земельну ділянку, яке зазвичай оспорюється представником держави саме з підстав неналежного урядування [5, § 70, 71] з боку уповноважених державою органів державної влади чи місцевого самоврядування, що прийняли рішення про передачу земельної ділянки у власність цивільної особи в порядку безоплатної приватизації [1, ст. 183] із порушенням вимог закону [1, ст. 80], коли держава як позивач домагається від суду повернення у свою власність майна, але водночас не ставить перед судом питання виплати державою відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові (відповідачу), що суперечить практиці застосування Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) положень статті першої Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4, ст. 1]. До прикладу, можливо вказати на рішення ЄСПЛ у справах: «Рисовський проти України» [5, § 70–73], «Кривенький проти України» [6, § 46–47].

У коментованій категорії судових спорів представники держави намагаються обійти питання виплати державою належної компенсації добросовісному набувачу спірної земельної ділянки (в типовому випадку набувач придбав земельну ділянку в особи, яка її набула у власність у порядку безоплатної приватизації [1, ст. 118]), посиланням на те, що такий добросовісний набувач «не позбавлений можливості відновити своє порушене право, пред'явивши вимогу до продавця, в якого придбав спірну земельну ділянку, про відшкодування збитків» [2, ст. 661]. На жаль, така позиція держави у переважній кількості справ підтримується національними судами України (див. постанову Великої Палати Верховного Суду від 12 червня 2019 р. [7, пп. 18.4, 125.6.3.]). Водночас така позиція національних судів суперечить згаданих вище практиці ЄСПЛ, яка мала б враховуватися насамперед Великою Палатою Верховного Суду, про що слушно зауважено в окремі думці двох суддів цієї палати [8], адже за обставин неналежного урядування з боку органів державного управління відповідальність за це має нести саме держава, а не приватні особи, котрі, укладаючи угоди між собою, покладаються на презумпцію правомірності чинних рішень, ухвалених уповноваженими на те державою суб'єктів. Тому вважаю, що перекладання на таких осіб тягаря відповідальності за чинні й обов'язкові для них до виконання рішення органів державної влади чи місцевого самоврядування, внаслідок виконання яких виникли цивільні права на земельні ділянки, суперечить закріпленому Конституцією України [9, ст. 3, 8, 129] принципу верховенства права, невід'ємним складовим елементом якого є права визначеність.

У свою чергу, у значній кількості справ, пов'язаних із посиланням позивача на те, що спірні земельні ділянки належать до категорії земель водного фонду, суди вказують на те, що відповідач, проявивши розумну обачність, ознайомившись зі змістом земельного та водоохоронного законодавства і за необхідності отримавши правову допомогу перед набуттям у власність спірної земельної

ділянки, міг і повинен знати про те, що зазначена ділянка належить до земель водного фонду [7, п. 125.4].

Судами зазвичай відхиляються доводи відповідачів про те, що пересічна приватна особа не має можливості встановити межі прибережної захисної смуги водойми у разі, коли відповідні рішення про її встановлення [10, ст. 87 ч. 7] не доведені до її відома у порядку, встановленому законом [1, ст. 46 ч. 1], а тому є нечинними [10, ст. 57]. Типові мотиви відхилення таких доводів відповідачів судами зводяться до того, що «відсутність окремого проекту землеустрою щодо встановлення прибережної захисної смуги не підтверджує відсутність прибережної захисної смуги, оскільки її розміри встановлені законом» [6, п. 7.3.]. Вважаю таку аргументацію хибною, оскільки вона свідчить про неповне розуміння певними суддями змісту положень чинного законодавства, які регулюють зазначені правовідносини, та технічних аспектів захисту водойм від забруднення, а їх берегів від руйнації, які полягають у такому.

Так, закон [10] визначає зміст згаданих понять таким чином: водоохоронна зона є природоохоронною територією господарської діяльності, що регулюється [10, ст. 87 ч. 2]; прибережна захисна смуга – частина водоохоронної зони відповідної ширини вздовж річки, моря, навколо водойм, на якій встановлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони [10, ст. 1]. Тобто водоохоронна зона – це зона, призначена зберегти водний об'єкт від засмічення, а берег – від руйнації.

Як встановлено чинним рішенням суду [11], яке державою в особі її представників і не оскаржувалося, охорона водних об'єктів може досягатися двома способами. Перший полягає у забезпеченні відсутності господарської діяльності в зоні, визначеній відповідно до розміру і важливості водного об'єкта і рельєфу берегів (не потребує ніяких капіталовкладень і ресурсів, проте може не забезпечувати належної охорони вод, особливо в містах, та/або за наявності рельєфу берегів, подібного до Київського, особливо щодо правого берега). Цей спосіб застосовується здебільшого поза межами населених пунктів, тому що в більшості населених пунктів неможливо, з урахуванням умов, що склалися, та містобудівної документації [1, ст. 60 ч. 3], додержуватися необхідних для ефективного захисту водних об'єктів розмірів прибережних захисних смуг. Другий спосіб полягає в розробленні комплексу заходів із берегоукріплення, спорудження гідротехнічних споруд і встановлення смуг їх відведення, що мають на меті захистити берег від руйнування, а воду – від засмічення (ефективний метод захисту, проте потребує значних капіталовкладень для проектування та будівництва гідротехнічної захисної споруди), в цьому разі така споруда з її смугою відведення відіграє роль і виконує функції прибережної захисної смуги; надає можливості в умовах будови забезпечити ефективну охорону водних об'єктів. Цим визначена розповсюдженість у містах, особливо великих, різноманітних дамб, підпірних стінок, набережних, інших берегоукріпних споруд. Такі гідротехнічні споруди призначені захистити водні об'єкти від засмічення, а береги – від руйнування, і за грамотного проектування і будівництва можуть зробити це краще, ніж просто відміряні метри обмеження господарської діяльності. Наведені висновки відбивають зміст закону [10, ст. 4], яким установлено рівноправні різновиди земель водного фонду: прибережні захисні смуги, смуги відведення для гідротехнічних споруд. Отже, обидві вказані різновиди земель категорії водного фонду мають своїм призначенням захист водойм від забруднення та берегів від руйнації. Обрання способу захисту водо-

йми відбувається з урахуванням конкретних умов, що склалися, містобудівної документації, наявності фінансування на здійснення водоохоронних заходів [11].

Зі змісту вимог закону [10, ст. 87 ч. 7] убачається, що рішення щодо меж водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також водоохоронного режиму, який діє на цих територіях, приймається виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, котрі зобов'язані доводити їх до відома населення, всіх заінтересованих організацій, тобто адресується невизначеному колу осіб, що є ознакою нормативно-правового акта. В силу припису закону [1, ст. 111 ч. 4] обмеження у використанні земель, безпосередньо встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, є чинними з моменту набрання чинності нормативно-правовими актами, якими вони були встановлені. За змістом вимог Конституції [8, ст. 57 ч. 1] нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, як от названі рішення, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Такий порядок стосовно вказаних рішень [10, ст. 87 ч. 7] установлений законом [1, ст. 46 ч. 2] і передбачає, що межі земель іншого природоохоронного призначення (до яких, зокрема, належать водоохоронні зони та прибережні захисні смуги в них) закріплюються на місцевості межовими або інформаційними знаками. Відомості про такі обмеження у використанні земельних ділянок, як от «водоохоронна зона» чи «прибережна захисна смуга», мають вноситися до Державного земельного кадастру [1, ст. 193]. Тобто в усіх випадках, про які йдеться у законі [1, ст. 61–63; 10, ст. 87–91], відповідне рішення [10, ст. 87 ч. 7] доводиться до відома населення у спосіб встановлення відповідних інформаційних знаків і занесення відповідних даних до Державного земельного кадастру [1, ст. 193]. В силу імперативного припису Конституції [8, ст. 57 ч. 2], який має за мету забезпечення правової визначеності, нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними. На жаль, у багатьох випадках суди не враховують наведеного факту того, що порядок набрання чинності нормативно-правовим актом щодо встановлення меж водоохоронних зон і прибережних захисних смуг відрізняється від традиційного, коли нормативно-правовий акт набуває чинності внаслідок його державної реєстрації і публікації в відповідному виданні. Тобто в коментованих ситуаціях не достатньо того, що відповідні положення Земельного [1, ст. 60 ч. 2] та Водного [10, ст. 88 ч. 2] кодексів України є чинними для визначення меж водоохоронних зон чи прибережних захисних смуг у них на місцевості.

У тих випадках, коли прибережні захисні смуги встановлюються, виходячи з нормативних розмірів [10, ст. 88 ч. 2] у Порядку [14], їх ширина відміряється в бік суші від урізу води водойми у меженний період – період річного циклу, протягом якого спостерігається низька водність [10, ст. 1], який фізично можливо спостерігати тільки щодо природної водойми (річки, наприклад) і тільки у певні періоди року (звичай у липні), а у випадку штучної водойми (водосховища зокрема) – взагалі неможливо, оскільки рівень води в таких водоймах підтримується на проектному рівні (нормальний підпертий рівень), який перевищує меженний рівень такої водойми. Крім того, як вже зазначалося, у межах

населених пунктів прибережна захисна смуга встановлюється з урахуванням містобудівної документації [10, ст. 88 ч. 6] та зазначається у відповідній кадастровій документації [1, ст. 60 ч. 3].

Нарешті, висновок про розташування певної земельної ділянки щодо навколишньої території (відношення до об'єктів природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, зокрема до водних об'єктів, їх водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, заплав малих річок) у силу вимог Конституції [9, ст. 19 ч. 2] уповноважений зробити виключно природоохоронний орган під час вирішення ним питання про погодження відповідного проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у приватну власність у Порядку [13, п. 2.9, 4.1., Додаток 2 п. 14]. Такий висновок як складова частина відповідного проекту проходить державну експертизу в силу вимог закону [1, ст. 118], і саме позитивні висновки природоохоронного органу та державної експертизи з наведених питань є передумовою прийняття відповідних рішень органами державної влади чи місцевого самоврядування про передачу у власність громадян земельних ділянок.

Отже, висновок певних судів про те, що приватна особа, виходячи із засад розумної дбайливості про свої інтереси, здатна визначити межі водоохоронних зон, керуючись виключно нормативами, вказаними в законі [10, ст. 88 ч. 2], на «око», є нічим іншим, як малоймовірним припущенням, на яке законне й обґрунтоване судове рішення в силу імперативних приписів процесуального закону [12, ст. 81 ч. 6] спиратися не може! Відтак, виходячи зі змісту закріпленого у Конституції [9, ст. 8] принципу верховенства права, який вимагає правової визначеності, слід дійти висновку про те, що приватна особа за відсутності на місцевості відповідних інформаційних знаків та у Державному земельному кадастрі належних даних про такі обмеження позбавлена можливості достовірно з'ясувати, де саме знаходяться відповідні межі водоохоронної зони чи прибережної смуги в ній на місцевості та відповідно передбачити правові наслідки придбання земельної ділянки, розташованої неподалік водойми чи гідротехнічної споруди.

При з'ясуванні цих питань пересічна приватна особа зазвичай покладається на добросовісність висновків і рішень компетентних у вказаній сфері органів державного управління. Тому у випадках, коли такі органи допускають ті чи інші помилки під час вирішення питань передачі у власність громадян земельних ділянок, негативні наслідки їх рішень повинна нести виключно держава, яка не спромоглася забезпечити належне виконання з боку органів державного управління приписів закону у передбачений Конституцією та законом спосіб.

Вважаю, що наведена вище аргументація доповнює наведену у згаданій окремій думці двох суддів Великої палати Верховного Суду [8]. Наявність такої думки сама по собі дає надію на те, що згодом вона буде сприйнята більшістю суддів цього найвищого органу судової влади нашої країни. Це забезпечило б приватним особам (землевласникам) не ілюзорні, а реальні гарантії дотримання державою України вимог статті першої Першого протоколу до Конвенції про захист прав і основоположних свобод [4] при вирішенні питань позбавлення громадян чи юридичних осіб належних їм земельних ділянок без відповідної компенсації з боку держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
2. Цивільний кодекс України. *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n2099>.
3. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV. *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15/conv>.
4. Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535/conv.
5. Рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04) від 20 жовтня 2011 р. (остаточне від 20 січня 2012 р.). *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974_854.
6. Рішення ЄСПЛ у справі «Кривенький проти України» (Заява № 43768/07) від 16 лютого 2017 р. (остаточне від 16 травня 2017 р.). *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974_d48.
7. Постанова Великої палати Верховного Суду від 12 червня 2019 р. у справі 487/10128/14-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85541621>.
8. Окрема думка Суддів Великої Палати Верховного Суду Ситнік О.М., Князева В.С. від 12 червня 2019 р. у справі 487/10128/14-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85679215#>.
9. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Водний кодекс України. *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.
11. Постанова Київського апеляційного господарського суду від 14 березня 2012 р. № 13/308. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22039032>.
12. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
13. Порядок погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок, затверджений наказом Мінприроди від 05 листопада 2004 р. № 434 (чинний у період з 03 грудня 2004 по 28 липня 2017 рр.). *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1470-04>.
14. Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режим ведення господарської діяльності в них, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08 травня 1996 р. № 486. *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/486-96-%D0%BF>.