

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.412

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/48>

ВИЗНАННЯ ПРОТИПРАВНИМИ АКТИВ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

RECOGNITION OF ACTS OF PUBLIC AUTHORITY SUBJECTS AS ILLEGAL AS A WAY OF PROTECTING LAND RIGHTS: FEATURES AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

Заєць О.І., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Способів захисту земельних прав про визнання протиправними актів (рішень, дій чи бездіяльності) органів публічної влади є одним із найпоширеніших способів захисту земельних прав в сучасній судовій практиці. Аналіз цієї практики дає змогу виокремити його характерні риси та особливості застосування саме до захисту земельних прав, сучасні тенденції у питаннях юрисдикції земельних спорів, де застосовується саме цей спосіб захисту. Серед таких рис: 1) визнання недійсними (незаконними, протиправними, нечинними, скасованими) актів органів публічної влади є різновидом групи способів захисту про визнання; 2) множинність і відсутність єдності термінології у формулюванні цього способу захисту; 3) включає три відносно відокремлені способи захисту; 4) може застосовуватися самостійно або поєднуватися з іншими; 5) може бути реалізований як у юрисдикційній, та і адміністративній формі, але з певними особливостями; 6) юрисдикційна форма здійснення цього способу має в сучасній практиці проблеми з визначенням юрисдикції. Особливу увагу приділено особливостям оскарження окремих видів актів органів публічної влади, які приймаються (видаються) саме у земельних правовідносинах і відповідних їм різновидах такого способу захисту як визнання протиправними актів суб'єктів публічної влади, зокрема, *визнання недійсними державних актів на землю та визнання недійсними рішень про державну реєстрацію прав на землю та державну реєстрацію земельних ділянок*. Ухвалення судом рішення про скасування рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав, визнання недійсними чи скасування документів, на підставі яких проведено державну реєстрацію прав, а також скасування державної реєстрації прав допускається виключно з одночасним визнанням, зміною чи припиненням цим рішенням речових прав, обтяжень речових прав, зареєстрованих відповідно до законодавства (за наявності таких прав).

Ключові слова: спосіб захисту, земельне право, орган місцевого самоврядування, суб'єкт владних повноважень, право власності, державна реєстрація, визнання недійсним рішення, відшкодування шкоди, приватизація земель, право оренди землі, юрисдикція.

Ways of protecting land rights on recognition of acts as illegal (decisions, actions or inaction) of public authorities is one of the most common ways of protecting land rights in modern judicial practice. The analysis of this practice makes it possible to single out its characteristic features and features of application specifically to the protection of land rights, modern trends in matters of jurisdiction over land disputes, where this method of protection is used. Among such features: 1) recognition of acts of public authorities as invalid (illegal, illegal, invalid, annulled) is a type of group of methods of protection of recognition; 2) multiplicity and lack of unity of terminology in the formulation of this method of protection; 3) includes three relatively separate methods of protection; 4) can be used independently or combined with others; 5) can be implemented both in a jurisdictional and administrative form, but with certain features; 6) the jurisdictional form of implementation of this method has problems with determining the jurisdiction in modern practice. Particular attention is paid to the specifics of challenging certain types of acts of public authorities, which are adopted (issued) specifically in land legal relations and corresponding varieties of such a method of protection as the recognition of unlawful acts of public authorities, in particular, the invalidation of state acts on land and the invalidation of decisions on state registration of land rights and state registration of land plots. The adoption by the court of a decision on the cancellation of the state registrar's decision on the state registration of rights, recognition as invalid or cancellation of the documents on the basis of which the state registration of rights was carried out, as well as the cancellation of the state registration of rights is allowed only with the simultaneous recognition, change or termination by this decision of real rights, encumbrances of real rights, registered in accordance with the law (if such rights are available).

Key words: ways of protection, land law, local government, subject of authority, property right, state registration, annulment of decision, reparation, land privatization, the right to land lease, jurisdiction.

Постановка проблеми. Питання обрання належного способу захисту прав в сучасній судовій практиці набуло значної ваги. На сьогоднішній день судові органи напружували значний пласт справ, в яких вони обґрунтують належність або неналежність обраного способу захисту, створюючи тим самим сталі правові позиції. В значній мірі це стосується і захисту земельних прав. Одним із найпоширеніших способів захисту земельних прав є визнання протиправними актів (рішень, дій чи бездіяльності) органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням аналізу даного способу захисту присвятили свої праці Мірошніченко А. М., Третяк Т. О., Мягкоход Ю. В., Кузьменко Н. О., Кулинич О. П., Коломійцева Д. М. та інші вчені. В той же час розвиток судової практики у земельних справах із застосуванням зазначеного способу захисту

вимагає систематизації знань щодо останнього та аналізу сучасних проблем його застосування.

Метою статті є аналіз сучасної судової практики, аналіз та систематизація наукових знань щодо застосування такого способу захисту земельних прав є визнання протиправними актів (рішень, дій чи бездіяльності) органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативно-правове регулювання визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади міститься у різних законодавчих актах: ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України від 25.10.2000 р. (далі – ЗКУ) «...г) **визнання недійсними** рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування...»; ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. (далі – ЦКУ) «...10) **визнання незаконними** рішення, дій чи бездіяль-

ності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб...»; ст. 393 ЦКУ «Визнання незаконним правового акта, що порушує право власності»; ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. (далі – КАСУ) «...1) визнання **протиправним та нечинним** нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання **протиправним та скасуванням** індивідуального акта чи окремих його положень; 3) **визнання дій** суб'єкта владних повноважень **протиправними** та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) **визнання бездіяльності** суб'єкта владних повноважень **протиправною** та зобов'язання вчинити певні дії; 5) **встановлення наявності чи відсутності компетенції** (повноважень) суб'єкта владних повноважень; ...»; ч. 1 ст. 37 Закону України від 01.07.2004 р. «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»: «Рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав, а також дії, пов'язані з автоматичною державною реєстрацією прав, можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України, його територіальних органів або до суду. Рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України або до суду. Рішення, дії або бездіяльність Міністерства юстиції України можуть бути оскаржені до суду». В останньому випадку у разі задоволення скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав способами захисту будуть: 1) **скасування рішення** державного реєстратора, скасування рішення територіального органу Міністерства юстиції України; 2) виправлення технічної помилки, допущеної державним реєстратором, або про зобов'язання державного реєстратора виправити допущену ним технічну помилку; 3) зобов'язання державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав усунути допущені ними порушення з визначенням строків виконання такого зобов'язання; 4) тимчасове блокування або про анулювання доступу державного реєстратора до Державного реєстру прав.

На підставі аналізу вищезазначених норм можна виокремити наступні особливості та ознаки цього способу захисту:

1) визнання недійсними (незаконними, протиправними, нечинними, скасованими) актів органів публічної влади є різновидом групи способів захисту про визнання;

2) множинність і відсутність єдності термінології у формулюванні цього способу захисту;

3) включає три відносно відокремлені способи захисту;

4) може застосовуватися самостійно або поєднуватися з іншими;

5) може бути реалізований як у юрисдикційній, та і адміністративній формі, але з певними особливостями;

6) юрисдикційна форма здійснення цього способу має в сучасній практиці проблеми з визначенням юрисдикції.

1. Визнання недійсними (незаконними, протиправними, нечинними, скасованими) актів органів публічної влади є різновидом групи способів захисту про визнання, а тому на нього поширюються ознаки даної групи позовів, зокрема, те, що його застосування не потребує ані примусового, ані добровільного виконання судового рішення. «Захист земельних прав вже завершується з визнанням цих прав юрисдикційним органом» [1, с. 60].

2. Як бачимо із змісту вищезазначених нормативно-правових актів, для позначення такого способу захисту земельних прав, сутність якого полягає у встановленні невідповідності законодавству рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, законодавець застосовує різну термінологію, що в цілому є явищем негативним. Але, оскільки законодавець не поспішає із її уніфікацією, судова практика намагається надолужити цей дефект правового регулювання, часто вживаючи формулювання «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних

повноважень **щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності**».

3. Даний спосіб захисту включає три відносно самостійні різновиди захисту: оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії) суб'єктів публічної влади; оскарження дій суб'єктів публічної влади; оскарження бездіяльності суб'єктів публічної влади.

Привертає увагу судова практика про оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень, як, наприклад, у справі № 305/1886/16-а за позовом ОСОБА_3, ОСОБА_4 до Кобилецько-Полянської селищної ради Рахівського району Закарпатської області, виконавчого комітету Кобилецько-Полянської селищної ради Рахівського району Закарпатської області, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору ОСОБА_1 про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.04.2019 р.). В даній справі позивачі просили: 1) визнати протиправною бездіяльність органу місцевого самоврядування – селищної ради – в частині вирішення питання щодо відведення земельної ділянки на місцевості (в натурі) під утворену під'їзну дорогу з АДРЕСА_2 через земельну ділянку землекористувача ОСОБА_5 до земельної ділянки ОСОБА_3 та ОСОБА_4, яка розташована по АДРЕСА_1 у цьому ж селищі, із визначенням «червоних ліній» – меж вулиці; 2) зобов'язати селищну раду в особі її виконавчого комітету в порядку, визначеному чинним законодавством, вчинити дії, необхідні для виготовлення містобудівної документації щодо проектування, розташування, визначення меж – «червоних ліній», прийняття в експлуатацію під'їзної дороги з АДРЕСА_2, що в селищі Кобилецька Поляна Рахівського району Закарпатської області, до земельної ділянки громадян ОСОБА_3 та ОСОБА_4, яка розташована на території АДРЕСА_1, через земельну ділянку, яку використовує громадянка ОСОБА_5, що розташована на території АДРЕСА_2, в напрямку, вказаному в кадастровому плані проекту відведення земельної ділянки у власність громадян ОСОБА_3 та ОСОБА_4. Не вдаючись у деталі справи, звертаємо увагу, що для захисту порушеного права в подібних справах позивачі застосовують по суті два способи захисту: 1) **визнання бездіяльності** суб'єкта владних повноважень **протиправною** (спосіб захисту про визнання, який не передбачає примусового виконання) та 2) **зобов'язання вчинити певні дії** (спосіб захисту про присудження, який передбачає можливість примусового виконання). І це пояснювано: адже саме по собі визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною навряд чи призведе до відновлення порушеного земельного права.

4. Визнання недійсними (незаконними, протиправними, нечинними, скасованими) актів органів публічної влади може застосовуватися:

– самостійно, зокрема, «особа, законний інтерес або право якої порушено, може скористатися способом захисту, який прямо передбачено нормою матеріального права. На таку особу (позивача) не можна покладати обов'язок об'єднання вимог про визнання протиправним і скасування рішення органу місцевого самоврядування та вимог про скасування правовстановлюючих документів на земельну ділянку, укладених (виданих) на підставі такого рішення» (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.05.2018 р. у справі № 923/466/17). Але в інших випадках суди часто відмовляють у задоволенні позовів з причин неефективності обраних способів захисту. Тому у кожному конкретному випадку необхідно ретельно оцінювати, чи зможе саме по собі визнання недійсними (незаконними, протиправними, нечинними, скасованими) актів органів публічної влади відновити порушене земельне право;

– у поєднанні з іншими способами захисту (визнання права або його відсутності, визнання правочину недійсним, ввідикаційний позов, відновлення становища, яке існувало до порушення права, припинення правовідношення, відшкодування шкоди тощо). Так, відповідно до ст. 393 ЦКУ правовий акт органу державної влади або органу місцевого самоврядування, який не відповідає законні і порушує права власника, за позовом власника майна визнається судом незаконним та скасовується. Якщо інше не встановлено законом, власник майна, права якого порушені внаслідок видання правового акта органом публічної влади, 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.

Тут варто зазначити, що вчені Мірошниченко А. М. [2] та Третяк Т. О. [3] ставлять під сумнів необхідність існування та самостійності цього способу захисту з точки зору правових наслідків його застосування. «Вжитий у законодавстві термін «визнання незаконним» («таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили») сам по собі не дає відповіді на питання про правові наслідки такого визнання: нечинність з моменту ухвалення рішення суду про «незаконність», нечинність з моменту ухвалення акта, з якого іншого моменту (наприклад, з моменту ухвалення акта вищої юридичної сили), констатація вже наявної нечинності (тобто нікчемності). Те саме стосується визнання «нечинним» чи «недійсним» акта – незрозуміло, чи є це зміною правовідношення на перспективу (лат. ex tunc) чи зі зворотним ефектом, з самого початку (лат. ex tunc), чи лише констатацією вже наявної недійсності ... очевидно, що як мінімум правові наслідки «визнання» законодавством чітко не визначені й можуть розумітися по-різному (як проста констатація, як анулювання зі зворотню дією, як скасування на перспективу)» [2].

Мірошниченко А. М. зазначає також, що проста констатація незаконності нікчемного акта, що має вади змісту або прийнятого з порушенням процедури (якщо закон встановлює наслідком таких порушень нікчемність акта) могла б бути способом захисту лише у випадку, коли у зацікавленій особі є певний «правомірний інтерес» у підтвердженні незаконності судом, а саме тоді, коли захист права полягає саме в усуненні невизначеності, яка істотно перешкоджає реалізації права, і коли реалізація права не може бути досягнута шляхом застосування іншого способу захисту (зобов'язання вчинити певні дії, відшкодувати заподіяну шкоду тощо). Ці критерії будуть дотримані, наприклад, тоді, коли акт ще не виконано, і особа знаходиться «під загрозою» його виконання. Інакше проголошення незаконності акта просто не може вважатися способом захисту [2].

Загалом варто погодитися з вченими. Щоправда, дану законодавчу прогалину (наприклад, у ст. 21 ЦКУ «Визнання незаконним правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування») певною мірою перекриває судова практика. Так, у Постанові Верховного суду від 25.04.2023 р. (справа № 480/4226/21) резюмовано, що у разі визнання незаконним (протиправним) індивідуальний акт є таким, що не діє з моменту його прийняття, а нормативно-правовий, якщо інше не встановлено законом або не зазначено судом, втрачає чинність після набрання законної сили судовим рішенням.

Зокрема, «б5. Колегія суддів звертає увагу на те, що відповідно до висновків щодо застосування норм права, викладених у постанові Великої Палати Верховного Суду від 12.03.2020 р. у справі № 9901/777/18, у разі визнання акта незаконним суд повинен скасувати його, якщо він є актом індивідуальної дії, або визнати нечинним, якщо він є нормативно-правовим актом, про що зазначити у резолютивній частині постанови. б6. Окрім цього, від-

повідно до висновку щодо застосування норм права, наведеного у постанові Великої Палати Верховного Суду від 11.09.2019 р. у справі № 520/12022/17 з посиланням на правову позицію, викладену у постанові Верховного Суду України від 08.12.2009 р., такий спосіб захисту як вимога про визнання акта нечинним може стосуватися лише випадків оскарження нормативно-правових актів. Відмінність між встановленою судом незаконністю (протиправністю) актів індивідуальних та нормативно-правових є істотною і полягає, зокрема, у моменті втрати чинності такими актами. У разі визнання незаконним (протиправним) індивідуальний акт є таким, що не діє з моменту його прийняття, а нормативно-правовий, якщо інше не встановлено законом або не зазначено судом, втрачає чинність після набрання законної сили судовим рішенням».

5. Цей спосіб захисту може бути реалізований як в юрисдикційній формі, та і адміністративній, але щодо адміністративної форми має певні особливості.

Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 («справа про скасування актів органів місцевого самоврядування») орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Конституційний Суд України зазначає, що в Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3). Органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами (ст. 74 Закону). Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення. До речі, однієї з причин прийняття такого рішення КСУ саме і стало часте скасування органами місцевого самоврядування своїх рішень у земельно-правовій сфері.

Сучасна практика ВС також підтримала і уточнила позицію КСУ, і знову у земельно-правовій сфері: «Скасування органом місцевого самоврядування свого попереднього рішення у зв'язку зі змінами в законодавстві, що унеможливають його виконання, є правомірним, якщо таке скасування не має наслідком порушення суб'єктивних прав та інтересів, що пов'язується із сукупністю умов, зокрема з відсутністю факту виконання рішення, що скасовується; відсутністю факту виникнення правовідносин, пов'язаних з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, або ж відсутністю заперечень суб'єктів правовідносин щодо їх зміни чи припинення у разі виникнення таких правовідносин. ... Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. ... Така правова позиція викладена у постановвах Верховного Суду України від 4 червня 2013 року (№ 21-64a13) та 25 травня 2016 року (№ 21-5459a15), і Велика Палата Верховного Суду не вбачає правових підстав відступити від цієї позиції.» (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.09.2018 р. у справі № 521/17710/15-а (провадження № 11-198ап18). Аналогічний висновок

міститься і в Постанові Верховного Суду 24.07.2019 р. у справі № 182/2428/16-а(2-а/0182/102/2016) провадження № К/9901/54061/18).

Вищезазначена судова практика, як бачимо, стосується виключно скасування рішень органів місцевого самоврядування. Але, як відомо, й інші суб'єкти публічної влади мають повноваження приймати акти з земельно-правових питань. І їх акти теж можуть бути предметом оскарження і скасування у адміністративному порядку. З цього приводу «за існування спору про право у правовідносинах, зокрема земельних, які виникли у зв'язку з виданням акта індивідуальної дії, такий акт не може бути скасовано у позасудовому порядку, в тому числі шляхом видання Указу Президента України» (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14.05.2019 р. у справі № 800/283/17 (провадження № 11-6933аі18)).

6. Нарешті, особливості юрисдикційної форми здійснення цього способу захисту є проблеми з правильним визначенням самої юрисдикції.

Як ми писали раніше, земельні спори надзвичайно різноманітні. Але проблеми підсудності стосуються в основному тих земельних спорів, однією зі сторін яких є суб'єкт владних повноважень. Причому діяльність таких суб'єктів пов'язана із здійсненням ними функцій власника публічних земель (ст. 122 ЗКУ), хоча й не тільки (державні реєстратори прав на нерухоме майно тощо) [4, с. 115].

На щастя, сучасна судова практика надала розлогі роз'яснення питань судової юрисдикції у таких випадках. Так, Постанова Великої палати Верховного Суду від 04.03.2020 р. у справі № 280/174/19 за позовом ОСОБА_1 до Головного управління Держгеокадастру у Житомирській області про визнання протиправною відмови у наданні земельної ділянки в оренду, зазначила наступне: «13. Судова юрисдикція – це інститут права, який покликаний розмежувати між собою компетенцію як різних ланок судової системи, так і різні види судочинства – цивільне, кримінальне, господарське та адміністративне. 14. Критеріями розмежування судової юрисдикції, тобто передбаченими законом умовами, за яких певна справа підлягає розгляду за правилами того чи іншого виду судочинства, є суб'єктний склад правовідносин, предмет спору та характер спірних матеріальних правовідносин у їх сукупності. Крім того, таким критерієм може бути пряма вказівка в законі на вид судочинства, у якому розглядається визначена категорія справ. 15. Предметна юрисдикція – це розмежування компетенції цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних судів. Кожен суд має право розглядати і вирішувати тільки ті справи (спори), які віднесені до їх відання законодавчими актами, тобто діяти в межах встановленої компетенції».

Далі у цій постанові роз'яснюється сутність приватно-правових і публічно-правових спорів; «19. З аналізу наведених процесуальних норм убачається, що до адміністративної юрисдикції відноситься справа, яка виникає зі спору в публічно-правових відносинах, що стосується цих відносин, коли один з його учасників – суб'єкт владних повноважень здійснює владні управлінські функції, у цьому процесі або за його результатами владно впливає на фізичну чи юридичну особу та порушує її права, свободи чи інтереси в межах публічно-правових відносин. 20. Натомість визначальні ознаки приватноправових відносин – це юридична рівність та майнова самостійність їх учасників, наявність майнового чи немайнового особистого інтересу суб'єкта. Спір буде мати приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням приватного права (як правило майнового) певного суб'єкта, що підлягає захисту у спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права призвели владні управлінські дії суб'єкта владних повноважень. ... 31. Отже, розгляду адміністративними судами підлягають спори, що мають

в основі публічно-правовий характер, тобто випливають із владно-розпорядчих функцій або виконавчо-розпорядчої діяльності публічних органів». В своїх висновках Верховний суд використовував висновки рішення Конституційний Суд України від 01.04.2010р. № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вишого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої ст. 143 Конституції України, п. п. «а», «б», «в», «г» ст. 12 ЗКУ, п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ.

Верховний суд резюмує: «33. При визначенні предметної юрисдикції справ суди повинні виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі. 34. Тобто рішення суб'єкта владних повноважень у сфері земельних відносин, яке має ознаки ненормативного акта та вичерпує свою дію після його реалізації, може оспорюватися з точки зору його законності, а вимоги про визнання рішення незаконним – розглядатися в порядку цивільного або господарського судочинства, якщо за результатами реалізації рішення у фізичної чи юридичної особи виникло право цивільне й спірні правовідносини, на яких ґрунтується позов, мають приватноправовий характер. У такому випадку вимога про визнання рішення незаконним може розглядатися як спосіб захисту порушеного цивільного права за ст. 16 ЦКУ та пред'являтися до суду для розгляду в порядку цивільного або господарського судочинства, якщо фактично підґрунтям і метою пред'явлення позовної вимоги про визнання рішення незаконним є оспорювання цивільного речового права особи (наприклад, права власності на землю), що виникло в результаті та після реалізації рішення суб'єкта владних повноважень. 35. Якщо ж особа звертається до відповідних органів із заявами для отримання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та для надання її у користування, за результатами розгляду яких ці органи приймають відповідні рішення, то в цих правовідносинах відповідач реалізує свої контрольні функції у сфері управління діяльністю, що підпадає під юрисдикцію адміністративного суду. 36. Отже, розгляду адміністративними судами підлягають спори, що мають в основі публічно-правовий характер, тобто випливають із владно-розпорядчих функцій або виконавчо-розпорядчої діяльності публічних органів. Якщо в результаті прийняття рішення особа набуває речового права на земельну ділянку, то спір стосується приватно-правових відносин і підлягає розгляду в порядку цивільного чи господарського судочинства залежно від суб'єктного складу сторін спору».

Верховним судом прийнято ряд рішень, згідно з якими спори у сфері земельних відносин підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства: за позовами до органу місцевого самоврядування: про усунення перешкод в користуванні земельною ділянкою, (Постанова ВП ВС від 15.05.2019 р. у справі № 14-145цс19); про відміну його рішення щодо нормативно-грошової оцінки землі (Постанова ВП ВС від 08.05.2019 р. у справі № 11-241ап18); щодо відміни його рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (в тому числі у процесі приватизації земель) (Постанова ВП ВС від 09.10.2019 р. у справі № 605/567/17)]; про оскарження рішення про затвердження детального плану населеного пункту (Постанова ВП ВС від 15.05.2019 р. у справі № 363/3786/17); про визнання протиправною відмови у наданні земельної ділянки в оренду (Постанова ВП ВС 04.03.2020 р. у справі № 280/174/19); справи щодо оскарження рішень та дій державних реєстраторів прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державних кадастрових реєстраторів; справи щодо визнання незаконними нормативно-правових актів тощо.

Зупинимося на особливостях оскарження окремих видів актів органів публічної влади, які приймаються (видаються) саме у земельних правовідносинах і відпо-

відних їм різновидах такого способу захисту як визнання протиправними актів суб'єктів публічної влади, зокрема, *визнання недійсними державних актів на землю та визнання недійсними рішень про державну реєстрацію прав на землю та державну реєстрацію земельних ділянок.*

Хоча чинне законодавство вже не передбачає посвідчення прав на землю державними актами, ще порівняно недавно (див. попередню редакцію ст. 126 ЗКУ) право власності та постійного користування земельними ділянками мало бути посвідчене державними актами, причому їх видача була передумовою виникнення згаданих речових прав на земельні ділянки. Враховуючи, що специфікою земельних відносин є їхня тривалість, яка може складати десятки років і більше, очікувати повного зникнення спорів про визнання державних актів недійсними слід ще дуже і дуже не скоро [1, с. 114].

Вчені зазначають, що застосування такого способу захисту земельних прав, як визнання державного акту недійсним, у науці та правозастосовчій практиці є питанням проблемним. Але, Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» у п. 2 передбачає, що судам підсудні справи з приводу володіння, користування, розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян чи юридичних осіб, і визнання недійсними державних актів про право власності та право постійного користування земельними ділянками (п. д) ст. 152, ст. 155 ЗКУ).

Також це підтверджує Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.12.2018 р. у справі № 2-3007/11 (провадження № 14-525цс18): «Визнання недійсними державних актів на право власності на землю вважається законним, належним та окремим способом поновлення порушених прав у судовому порядку. Державні акти на право власності на земельні ділянки є документами, що посвідчують право власності й видаються на підставі відповідних рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень. У спорах, пов'язаних із правом власності на земельні ділянки, недійсними можуть визнаватися як зазначені рішення, на підставі яких видано відповідні державні акти, так і самі акти на право власності на земельні ділянки. Визнання недійсними державних актів на право власності вважається законним, належним та окремим способом поновлення порушених прав у судовому порядку. За таких обставин у справі, яка розглядається, суд першої інстанції, з висновками якого погодилися суди апеляційної та касаційної інстанцій, дійшов помилкового висновку про те, що обраний прокурором спосіб захисту не відповідає вимогам закону з тих підстав, що визнання недійсним державного акта на право приватної власності на землю можливе тільки у разі визнання недійсним (незаконним) зазначеного розпорядження, на підставі якого видано цей державний акт».

На нашу думку і як впливає з сучасної судової практики, даний спосіб захисту не є абсолютно самостійним. Він практично завжди застосовується у комбінації з іншими способами захисту: визнання права або відсутності права, визнання рішень органів влади недійсними, віндикаційного та негативного способів захисту тощо. Також Постанова ВП ВС від 07.11.2018 р. № 488/6211/14-ц (14-235цс18) у справі про визнання незаконними та скасування окремих пунктів рішень Миколаївської міської ради, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку і витребування земельної ділянки з незаконного володіння зазначає, що визнання недійсним цього акта не є необхідним для вирішення питання про те, що земельна ділянка належить державі,

та для її витребування в інтересах Миколаївської ОДА. Тобто подібну вимогу при віндикаційному позові можна не заявляти. Більш пізня судова практика взагалі зазначає, що при віндикації та негативному позові інші вимоги не потрібні і не ефективні.

Визнання недійсними рішень про державну реєстрацію земельних ділянок передбачено лише у судовому порядку. Відповідно до ч. 13 ст. 79-1 ЗКУ земельна ділянка припиняє існування як об'єкт цивільних прав, а її державна реєстрація скасовується в разі ... скасування державної реєстрації земельної ділянки на підставі судового рішення внаслідок визнання незаконною такої державної реєстрації. Ухвалення судом рішення *про скасування державної реєстрації земельної ділянки* допускається виключно з одночасним *припиненням таким рішенням усіх речових прав, їх обтяжень, зареєстрованих щодо такої земельної ділянки* (за наявності таких прав, обтяжень).

Натомість, визнання недійсними рішень про державну реєстрацію прав на земельні ділянки можливе як в адміністративному, так і в судовому порядку, тобто альтернативно. Вище ми зазначали правове регулювання адміністративної та судової форми такого оскарження (ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»). Ст. 26 цього Закону встановлює наслідки такого оскарження: «У разі скасування рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав на підставі судового рішення чи у випадку, передбаченому п. п.«а» п. 2 ч. 6 ст. 37 цього Закону, а також у разі визнання на підставі судового рішення недійсними чи скасування документів, на підставі яких проведено державну реєстрацію прав, скасування на підставі судового рішення державної реєстрації прав, державний реєстратор чи посадова особа Міністерства юстиції України (у випадку, передбаченому п. п.«а» п. 2 ч. 6 ст. 37 цього Закону) проводить державну реєстрацію набуття, зміни чи припинення речових прав відповідно до цього Закону».

Ухвалення судом рішення про скасування рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав, визнання недійсними чи скасування документів, на підставі яких проведено державну реєстрацію прав, а також скасування державної реєстрації прав допускається виключно з одночасним визнанням, зміною чи припиненням цим рішенням речових прав, обтяжень речових прав, зареєстрованих відповідно до законодавства (за наявності таких прав).

В судовій практиці за цим способом захисту земельних прав наявна значна судова практика як оскарження рішень безпосередньо державних реєстраторів, так і Міністерства юстиції та його органів, які здійснюють адміністративну форму захисту земельних прав, як, наприклад, Постанова КАС ВС від 20.05.2019 у справі № 826/9046/16 (провадження № К/9901/12193/18) за позовом ОСОБА_2 до Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України, Міністерства юстиції України, треті особи – Товариство з обмеженою відповідальністю «Науково-виробниче підприємство «Світло», ОСОБА_3, про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання вчинити дії.

Висновки. Таким чином, спосіб захисту земельних прав про визнання протиправними актів (рішень, дій чи бездіяльності) органів публічної влади є одним із найпоширеніших способів захисту земельних прав в сучасній судовій практиці. Аналіз останньої дав змогу виокремити його характерні риси та особливості застосування саме до захисту земельних прав, сучасні тенденції у питаннях юрисдикції земельних спорів, де застосовується саме цей спосіб захисту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мякоход Ю.В. Способи захисту земельних прав: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.06 /КНУ ім.Т.Шевченка. Київ, 2014. 195 с.
2. Мірошниченко М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. URL: <http://www.amtm.org.ua> (дата звернення: 12.09.2023).
3. Третяк Т.О. Добросусідство в земельному праві України: монографія. К.: Алерта, 2019. 368 с.
4. Заєць О. Еволюція юрисдикції земельних спорів в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 8. С. 114–119.