

Щестюк Оксана Миколаївна,
аспірант кафедри соціального права
юридичного факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка

ВИЗНАЧЕННЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ

«ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВА» І «ПРАВА НА ЗЕМЛЮ»

Постановка проблеми. Законодавче визначення правових можливостей суб'єктів земельних правовідносин є визначальним фактором їх правової захищеності. При цьому, некоректність і неузгодженість законодавчої інтерпретації понять, якими оперує Земельний кодекс України, зумовлює складність у практичному розумінні понять «земельні права» та «права на землю», а також у їх правозастосуванні та розмежуванні.

Незважаючи на те, що сутність і зміст земельних прав суб'єктів земельних правовідносин та їх прав на землю стали предметом наукових досліджень багатьох науковців у сфері земельного та аграрного права, питанню розмежування цих понять і їх співвідношенню не приділялося належної уваги. Водночас, для уникнення плутанини у правозастосуванні понять «земельні права» і «права на землю», вони мають бути визначені та розмежовані між собою правовою наукою, а також відображені в земельному законодавстві.

Метою наукового дослідження стало визначення та розмежування понять «земельні права» та «права на землю», **а його завданням** - дослідження змісту та сутності земельних прав суб'єктів земельних правовідносин та їх прав на землю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розділом III Земельного кодексу України «Права на землю» передбачено такі права на землю, як:

право власності на землю, право користування землею (право постійного користування, оренда, концесія), право земельного сервітуту, право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови, а також право проведення розвідувальних робіт на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем. Водночас, у Земельному кодексі України відсутні законодавчі дефініції понять «права на землю» та «земельні права».

З метою осягнення сутності та змісту досліджуваних правових категорій, слід виходити із змісту поняття прав людини, яке складає основу їх розуміння. Так, П.М. Рабінович до змісту прав людини включає умови та засоби, які складають можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Дійсно, запорукою здійсненості потреб та інтересів суб'єктів будь-яких правовідносин є узгодженість умов реалізації, охорони і захисту наданих державою правових можливостей. При цьому, діяльність суб'єкта правовідносин вважається правомірною, якщо вона відповідає наданим йому правовим можливостям. Таку діяльність характеризують її внутрішні закономірності та зовнішні прояви, зокрема: суб'єктивно усвідомлена відповідність нормам права і межах дозволеного, спрямованість на досягнення соціального результату, певного інтересу, залежність правомірності результатів такої діяльності від правомірності умов, засобів і способів (форм) її вчинення.

Зважаючи на це, до змісту земельних прав слід включати формально визначені та гарантовані державою умови реалізації, охорони та захисту правових можливостей, необхідних для задоволення потреб та інтересів усіх суб'єктів земельних правовідносин.

При цьому, слід зважити на некоректність законодавчого визначення поняття земельних правовідносин, яке, виходячи зі змісту ст.2 Земельного кодексу України, може бути застосоване тільки для позначення суспільних відносин щодо володіння, користування та розпорядження землею. Тут, видається доцільним погодитись з думкою В.І.Андрейцева, який назвав таке

законодавче визначення земельних відносин невдалим, некоректним, неповним і таким, що звужує межі, зміст розуміння їх, позбавляє можливостей їхнього адекватного і реального втілення оскільки воно може бути застосоване тільки щодо однієї групи відносин – відносин права власності на землю. Правозастосовчу придатність такої законодавчої інтерпретації поняття земельних відносин науковець вважає вкрай обмеженою та такою, що потребує конструктивної законодавчої доробки і легалізації. На нашу думку, законодавча дефініція цього поняття мала би узгоджуватися із усіма формально визначеними і гарантованими державою земельними правами та охоплювати відносини у сфері набуття прав на землю, їх реалізації, охорони та захисту, відносини у сфері раціонального використання та охорони земель, а також відносини адміністративного управління сферою використання і охорони земель.

У найбільш загальному розумінні, зміст суб'єктивного права становлять ті правомочності (правові можливості) особи, якими вона володіє: правомочність діяти, правомочність на чужі дії та правомочність на захист. При цьому, перша правомочність включає і право на власні фактичні дії, спрямовані на використання корисних властивостей об'єкта права, і право на юридичні дії, і право на прийняття юридичних рішень, друга – право вимагати від іншої сторони виконання обов'язку, який кореспондує певному праву; третя – полягає в можливості привести в дію апарат примусу проти зобов'язаної особи, тобто право на примусове виконання обов'язку.

Як відомо, право власності на земельні ділянки носить абсолютний характер. Згідно приписів ч.1,2 ст.78 Земельного кодексу України, суб'єктивне право власності на землю - це право володіти, користуватися та розпоряджатися земельними ділянками. Такий нормативний зміст права власності на земельну ділянку передбачає три правомочності власників земельних ділянок на власні дії: володіти, користуватись та розпоряджатись такими земельними ділянками (поза змістом права власності, такі правомочності слід розглядати як окремі суб'єктивні права). При

цьому, правомочності власників земельних ділянок на чужі дії виявляються у формі обов'язку всіх та кожного утримуватися від посягання на їх право власності в цілому чи в частині окремих правомочностей, тощо. Що стосується правомочності на захист власників земельних ділянок, то вона полягає в можливості застосування механізму сили державного примусу для відновлення права власності на земельну ділянку чи окремих правомочностей власника земельної ділянки, у разі їх порушення, невизнання або оспорювання.

Конституційний Суд України, у своєму рішенні від 22.09.2005 року у справі №1-17/2005 про постійне користування земельними ділянками зробив висновок про те, що гарантуючи громадянам право власності на землю, стаття 13 Конституції України не виключає для них можливості користуватися землею на визначених у законі різних правових титулах. Відтак слід розуміти, що громадяни можуть використовувати земельну ділянку на підставі права власності на неї, на інших правових підставах, відмінних від права власності, а також на підставі зобов'язального права, наданого власником земельної ділянки.

Доречним буде зауважити, що речові права на землю відрізняються між собою в першу чергу за обсягом правомочностей на власні дії, які вони включають. Так, право оренди земельної ділянки включає в себе такі правомочності на власні дії орендаря, як: володіння і користування орендованою земельною ділянкою, а також розпорядження орендованою земельною ділянкою в частині можливості передатий у володіння та користування іншій особі (суборенда). Слід зауважити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» від 10.07.2018 року, який набрав чинності від 01.01.2019 року, було кардинально змінено підхід до змісту правомочності орендаря в частині розпорядження надавати

земельну ділянку в суборенду. Суб'єктивне право постійного користування земельною ділянкою взагалі не включає правомочності розпоряджатися нею. Усі вищевказані правомочності знаходять свій вияв, насамперед, у формі власних дій землекористувачів. Що стосується правомочностей на чужі дії, якими володіють землекористувачі земельних ділянок, то зовнішньою формою їх вияву є обов'язок всіх та кожного утримуватися від посягання на правомочності землекористувачів. Правомочність на захист суб'єктивних прав та інтересів користувачів земельних ділянок, у разі їх порушення, невизнання або оспорювання реалізується у формі звернення до суду із вимогою про захист таких порушених, невизнаних або оспорюваних прав та інтересів, задля задоволення інтересу на застосування механізму сили державного примусу для відновлення належних землекористувачам суб'єктивних прав та інтересів. Як бачимо, усі вищевказані речові права на землю є похідними від речового права власності на землю та включають менший обсяг правомочностей, визначених законом, ніж у землевласника.

Згідно з приписами частини 6 ст.118 Земельного кодексу України, громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 Земельного кодексу України. Відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 Земельного кодексу України, розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту

землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Зазначене суб'єктивне земельне право включає в першу чергу правомочність на власні дії такого заявника, яка полягає у можливості звернутися до визначених Земельним кодексом України суб'єктів владних повноважень з письмовою вимогою про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Згідно з приписами абзацу 3 частини 7 статті 118 Земельного кодексу України, тільки надання вмотивованої відмови у наданні такого дозволу у встановлений строк (1 місяць з дня звернення з клопотанням зацікавленої особи) перешкоджає розробці проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, оскільки особа має право замовити розробку такого проекту самостійно виключно у випадках ненадання відповідним органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або вмотивованої відмови у його наданні у встановлений строк. Відтак, ненадання відповідним органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або вмотивованої відмови у його наданні у встановлений строк не перешкоджає розробці проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, оскільки особа у таких випадках має право замовити розробку такого проекту самостійно.

Наведений спосіб використання наданих законом правомочностей на власні дії такого заявника релевантний правовим висновкам Верховного Суду України у справі № 509/4156/15-а, згідно яких, особа має право замовити проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки без згоди уповноваженого органу, відповідно до абзацу 3 частини сьомої статті 118 Земельного кодексу України, якщо уповноважений орган у місячний строк не надав ні дозволу на його розроблення, ні мотивованої відмови у наданні такого дозволу.

При цьому, скористається особа земельним процедурним правом замовити розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу чи ні, залежить від її власного розсуду та водночас не може бути визнана умовою, яка позбавляє його права на отримання від уповноваженого органу після спливу місячного строку дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або вмотивованої відмови у його наданні, а також права на судовий захист у випадку неможливості реалізації права на отримання відповідного дозволу (бездіяльності суб'єкта владних повноважень) або відмови у його наданні після спливу місячного строку (наведена правова позиція викладена в постанові Верховного Суду від 10 січня 2019 року в справі №820/4555/17 (адміністративне провадження №К/9901/3349/18)).

Використання зацікавленою особою процедурного земельного права замовити проект землеустрою, щодо відведення земельної ділянки без згоди уповноваженого органу, не позбавляє обов'язку суб'єкта владних повноважень розглянути отриману заяву згідно із чинним законодавством та прийняти відповідне рішення (правомочність заявника такого клопотання чужі дії). Відтак, слід погодитись із правовою позицією Верховного Суду України, викладеною в постанові від 23 січня 2019 року у справі №803/667/18, згідно якої, у разі якщо зацікавлена особа замовила проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки без згоди уповноваженого

органу у встановлений строк, вона не позбавляється права на оскарження бездіяльності відповідного органу. При цьому, до предмету доказування у такій справі має входити не лише правомірність дій чи бездіяльності уповноважено суб'єкта владних повноважень щодо ненадання відповідного дозволу або вмотивованої відмови у його наданні, яке в свою чергу завадило чи не завадило заявникові замовити розроблення проекту землеустрою самостійно, а й правомірності та обґрунтованості конкретних підстав, з яких не було надано дозвіл на розробку конкретного проекту землеустрою.

Таким чином, відмову у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою, щодо відведення земельної ділянки, надану у встановлений законом строк слід вважати рішенням, без якого не може бути реалізоване право на отримання земельної ділянки у власність. Це означає, що вказане рішення уповноваженого органу може бути оскаржене зацікавленим заявником шляхом звернення до адміністративного суду з позовом про визнання протиправною відмови суб'єкта владних повноважень у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а також про зобов'язання такого суб'єкта вирішити питання надання такого дозволу заявникові з урахуванням його правової оцінки, наданої судом.

Як бачимо, земельні права громадян України, як суб'єктів земельних правовідносин, мають класичний склад правомочностей: на власні дії, на чужі дії, і на захист, та водночас відрізняються за своїм нормативним змістом. При цьому, варто зауважити, що у ч.2 ст.152 Земельного кодексу України закріплені юридичні гарантії власників земельних ділянок та землекористувачів, які передбачають можливість вимагати усунення будь-яких порушень їх прав на землю, навіть якщо ці порушення не пов'язані з позбавленням права володіння земельною ділянкою, а також право на відшкодування завданих їм збитків. Водночас, у ч.1 ст.152 Земельного кодексу України наявна гарантія тільки щодо рівності умов захисту прав

власності на землю громадян та юридичних осіб. Така законодавча інтерпретація є не зовсім коректною, оскільки і рівність умов захисту прав громадян та юридичних осіб, як землекористувачів, і рівність умов захисту їх інших земельних прав потребує аналогічного законодавчого закріплення.

Доцільність існування земельних прав суб'єктів земельних правовідносин об'єктивно зумовлюється їх земельними інтересами. При цьому, інтерес суб'єкта до будь-якого блага (в тому числі щодо набуття окремих прав на землю), може виникнути тільки після того, як він усвідомить свою потребу у ньому. Проявом інтересу на отримання бажаного блага є цілеспрямоване волевиявлення зацікавленого суб'єкта, спрямоване на використання об'єктивних правових можливостей (умов та засобів) діяти певним чином для задоволення наявної потреби, вже як суб'єкта певних правовідносин (в тому числі земельних). Відтак, слід погодитись із міркуваннями Д.В. Федчишина стосовно того, що в самому процесі реалізації земельних прав їх суб'єктами, здійснення земельних інтересів відбувається шляхом їх перетворення із використаних повноважень та правомочностей.

Виходячи зі змісту ст.15 ЦК України, інтерес є правовою категорією, подібною до суб'єктивного права. При цьому, у максимально чіткому розумінні змісту та суті, інтерес не є ані благом, ані потребою, ані ціллю, однак його поняття тісно з ними пов'язане.

Етимологічний зміст слова «інтерес» включає: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) вагу; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийхось думок і турбот; г) прагнення, потреби; д) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чиймось прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск. У загальносоціологічному значенні категорія «інтерес» розуміється як об'єктивно існуюча і суб'єктивно усвідомлена соціальна потреба, як мотив, стимул, збудник, спонукання до дії; у психології - як ставлення особистості до предмета, як до чогось для неї цінного, такого, що притягує. В юридичних актах термін «інтерес», враховуючи його як

етимологічне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами.

Конституційний Суд України, у своєму рішенні від 01.12.2004 року у справі №1-10/2004 про охоронюваний законом інтерес, зробив висновок про те, що поняття охоронюваного законом інтересу, яке вживається в частині першій статті 4 Цивільного процесуального кодексу України та інших законах України у логічно-смісловому зв'язку з поняттям "права", треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

На думку Є.В. Івашева, об'єктом потреби слугує, насамперед, предмет її задоволення як такий, а об'єктом інтересу – соціальні відносини, установи, інститути, що відіграють визначальну роль у життєдіяльності цієї соціальної спільноти.

В будь-якому випадку, захист прагнення до користування конкретним благом нерозривно пов'язаний із захистом правових можливостей зацікавленого суб'єкта правовідносин, оскільки його поведінка спрямовується через визначений державою процедурно-юридичний механізм набуття, реалізації, охорони та захисту правових можливостей, необхідних для задоволення потреб.

У процесі набуття прав на землю, їх реалізації, охорони і захисту, зацікавлений правоволоділець, реалізуючи свої інтереси, вступає в різні правовідносини, склад яких відрізняється і за об'єктом, і за змістом. При

цьому, залежно від виду правовідносин, зацікавлений правоволоділець, як їх суб'єкт, володіє різними соціально-юридичними властивостями (правоздатність, дієздатність). Це означає, що спрямованість інтересів визначає зміст правовідносин, які виникають у реальній дійсності.

Спрямовуючи свій інтерес на набуття прав на землю, громадяни України вступають у динамічні регулятивні правовідносини (чи навіть в охоронні правовідносини), реалізуючи процедурні земельні права, які відмінні від самих прав на землю (тобто зацікавлений суб'єкт майнового права ще не має, але перебуває в «стані очікування на право» та навіть може звернутися за захистом такого очікування, оскільки інтерес, спрямований на набуття права на землю, охороняється законом нарівні з самими правами на землю). У цих правовідносинах право на земельну ділянку, як конкретне соціальне благо, яке є об'єктом потреби зацікавленого суб'єкта, відсутнє. Натомість, поведінка суб'єкта, зумовлюється загальним змістом формально визначених та гарантованих державою правових можливостей, і хоча прямими правовими приписами не передбачена, тає самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони.

Відтак, очевидним є те, що механізм захисту інтересу на набуття прав на землю є однаковим із механізмом захисту самих прав на землю, що також підтверджується змістом правових висновків Верховного Суду України, згадуваних вище.

Приписи розділу V Земельного кодексу України «Гарантії прав на землю» вказують на те, що законодавча інтерпретація способів захисту прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки (ч.3 ст.152 Земельного кодексу України) стосується не тільки захисту прав на землю (права власності, права землекористування, тощо), а й інших земельних прав та земельних інтересів.

Наприклад, приписи п. г ч.3 ст. 152 Земельного кодексу України про можливість громадянам здійснити захист своїх прав на земельні ділянки шляхом обрання такого способу його захисту, як визнання недійсними

рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, кореспондуються з приписами ч.10 ст.118 Земельного кодексу України, згідно яких відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду. Приписи вказаних статей Земельного кодексу України є наочним прикладом того, що попри відсутність права власності на земельну ділянку, інтерес на набуття матеріального права на неї, заснований на наданих державоюправових можливостях, також перебуває під її охороною.

Зміст законодавчих приписів про набуття та реалізацію (в тому числі припинення) прав на землю, які містяться в Розділі IV Земельного кодексу України, вказує на те, що поняття земельних прав є ширшим ніж поняття прав на землю.

На думку О.І. Заєць, з точки зору захисту, категорія «земельні права», в суб'єктивному розумінні, повинна включати в себе «права на землю». З такими міркуваннями О.І.Заєць слід погодитись, виходячи з того, що об'єктивна наявність у суб'єкта права не є свідченням його волевиявлення на фактичне набуття такого права, юридичного факту набуття ним такого права, отримання від держави офіційного визнання такого права, його реалізації, охорони і захисту.

Беручи до уваги зміст Розділу V Земельного кодексу України слід також сказати, що визначаючи гарантії прав на землю, ним комплексно не охоплено гарантій усіх земельних прав, які фрагментарно регламентовані в інших розділах Земельного кодексу України.

Висновки. Проведений аналіз земельного законодавства України дозволяє зробити висновок про те, що спрямовуючи свій інтерес на набуття прав на землю, громадяни України вступають у динамічні регулятивні правовідносини (чи навіть в охоронні правовідносини) та реалізують процедурні земельні права, які відмінні від самих прав на землю (тобто

зацікавлений суб'єкт майнового права ще не має, але перебуває в «стані очікування на право» та навіть може звернутися за захистом такого очікування, оскільки інтерес, спрямований на набуття прав на землю, охороняється законом нарівні з самими правами на землю).

Поняттям земельних прав, в суб'єктивному розумінні, слід охоплювати об'єктивно зумовлену, формально визначену та гарантовану державою сукупність правових можливостей задоволення потреб та реалізації інтересів усіх суб'єктів земельних правовідносин.

Поняттям прав на землю, у суб'єктивному розумінні, слід охоплювати ті земельні права, якими володіють власники і користувачі земельних ділянок задля задоволення потреб та реалізації інтересів, як суб'єктів земельних правовідносин.

З теоретичної та практичної точок зору, поняття «земельні права» слід співвідносити з поняттям «права на землю», як ціле з частиною. «Права на землю» займають центральне місце в системі усіх земельних прав, оскільки інтерес усіх суб'єктів земельних правовідносин, спрямовується або на набуття прав на землю, або на їх реалізацію, охорону чи захист.