



Я.М. Романюк,
Голова Верховного Суду
України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України



Л.О. Майстренко,
помічник судді
Верховного Суду України,
заслужений юрист України

S u m m a r y

The article deals with the application by the general courts of Article 1 of the Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and judgments of the European Court of Human Rights when they adjudicate disputes relating to the conflict between public and private interests; the disputes requirements are directed at the granting social need to restore legality in settlement of the public issue about free of charge assignment of the plot of land from the state or community property to the private one

Гарантії захисту права власності на землю: окремі аспекти застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

Земельні відносини в Україні, як і в будь-якій іншій державі, мають особливі правові ознаки, а їх регулювання викликає підвищену увагу держави та суспільства передусім у зв'язку зі специфікою землі як об'єкта матеріального світу та цивільного права.

Земля є особливим, специфічним об'єктом майнових відносин, який має як природну, так і економічну цінність, і, відповідно, потребує самостійного правового регулювання

Земля є найціннішим надбанням людства загалом, надважливим компонентом навколишнього природного середовища, який виконує унікальні суспільно-значимі функції та стан якого безпосередньо впливає на середовище життєдіяльності людини.

Одночасно земля є особливим, специфічним об'єктом майнових відносин, який має як природну, так і економічну цінність, і, відповідно, потребує самостійного правового регулювання.

Як відомо, з часу набуття Україною незалежності правова сфера регулювання земельних відносин у нашій державі зазнає змін, часом кардинальних, зокрема в частині регулювання відносин набуття, реалізації та припинення права власності на землю фізичних і юридичних осіб.

Так, у 1992 р. було викладено в новій редакції прийнятий у 1990 р. Земельний кодекс України і вперше нормативно закріплено таке завдання земельного законодавства, як регулювання земельних відносин з метою створення умов для раціонального використання й охорони земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю і господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорони прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю.

Земельний кодекс України в редакції 1992 р. передбачив основне фундаментальне правило регулювання земельних відносин — існування в Україні різних форм власності на землю: державної, колективної та приватної, при цьому визнав за громадянами України право одержання земельних ділянок у власність за рішеннями місцевих Рад народних депутатів за плату або безплатно. Отже, нормами цього Кодексу фактично розпочато процес земельної реформи в Україні та формування

ване самою міською радою, тобто є незаконним рішення міської ради від 30 грудня 2010 р. про скасування свого попереднього рішення щодо передачі спірної земельної ділянки у власність Особі 1.

За наявності таких обставин суд посилається на ст. 1 Першого протоколу до Конвенції та рішення Європейського суду з прав людини від 24 червня 2003 р. у справі «Стретч проти Сполученого Королівства» та від 1 червня 2006 р. в справі «Федоренко проти України», зазначивши на підставі цього, що самі по собі допущені органами влади порушення при передачі майна у власність особи не можуть бути безумовною підставою для повернення цього майна державі, якщо вони не допущені внаслідок винної, протиправної поведінки самого набувача майна.

Зауважимо, що справа, наведена в зазначеному прикладі, була переглянута Судовою палатою у цивільних справах Верховного Суду України з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 355 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК), і постановою від 18 вересня 2013 р. (рішення № 33890138 в Єдиному державному реєстрі судових рішень, справа № 6-92цс13) рішення суду касаційної інстанції від 19 жовтня 2012 р. в цій справі скасоване як незаконне.

Переглядаючи справу, Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України визнала незаконність рішення з підстав неоднакового застосування судом однієї і тієї ж норми національного матеріального права, але одночасно виявила неповноту тлумачення судом ст. 1 Першого протоколу до Конвенції та встановила помилки в застосуванні судом рішень Європейського суду з прав людини як судового прецеденту.

Виявлені помилки полягають у тому, що суд надав статусу безумовного прецеденту двом конкретним рішенням Європейського суду з прав людини, якими задоволено вимоги заявників у зв'язку з установленим порушенням їх права власності, при тому, що обставини справ «Федоренко проти України» і «Стретч проти Сполученого Королівства» та справи, яка розглядалася Бердянським міськрайонним судом, істотно різняться.

З огляду на вищенаведене, з метою забезпечення єдності судової практики, правозастосування та з урахуванням визначеного ч. 1 ст. 360⁷ ЦПК принципу обов'язковості рішень Верховного Суду України, прийнятих за наслідками розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм

матеріального права у подібних правовідносинах, видається за необхідне висловити певні позиції щодо правил застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, прецедентної практики Європейського суду з прав людини та приписів ЗК, які можуть бути використані судами при розгляді справ відповідної категорії.

1. Загальні принципи та правила застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції

17 липня 1997 р. Україна ратифікувала Конвенцію та певні протоколи до неї (в тому числі і Перший протокол) і ця обставина з огляду на приписи ч. 1 ст. 9 Конституції, ст. 10 ЦК, Закону від 29 червня 2004 р. № 1906-IV «Про міжнародні договори України» свідчить про обов'язковість застосування національними судами України норм Конвенції та Першого протоколу до неї як частини національного законодавства.

Разом із тим Конвенція (як і протоколи до неї), на відміну від інших міжнародних договорів, має певні особливості.

Зміст норм Конвенції та їх розуміння для практичного застосування відбувається лише через тлумачення положень Конвенції та протоколів до неї

Так, положення Конвенції насамперед є виразником принципу «невичерпності прав людини та основоположних свобод», що призводить до певної їх абстрактності та наявності в Конвенції значної кількості понять, які є оціночними.

У зв'язку з наведеним зміст норм Конвенції та їх розуміння для практичного застосування відбувається лише через тлумачення положень Конвенції і протоколів до неї.

При цьому повноваження тлумачити норми Конвенції має виключно Європейський суд з прав людини, здійснюючи зазначене повноваження через судові рішення (ст. 32 Конвенції), які в свою чергу:

1) є обов'язковими щодо розуміння Конвенції не лише для сторін у справі, а й для інших держав-учасниць Ради Європи (хоч би вони й ратифікували Конвенцію пізніше, ніж було прийняте відповідне рішення);

2) за своїм змістом є прецедентними.

При цьому, аналізуючи зміст рішення Європейського суду з прав людини, слід пам'ятати, що основою судового прецеденту є висновок, який міститься саме в мотивувальній частині рішення, до того ж слід розрізняти обов'язкові твердження — за принципом *ratio decidendi* (з лат. — підстава для вирішення), від необов'яз-

кових тверджень — за принципом *obiter dictum* (з лат. — сказане між іншим).

Україна є країною романо-германської правової системи й у нашій державі доктрина прецедентного права не набула розвитку, однак ст. 17 Закону від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» прямо передбачено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права, а тому рішення Європейського суду з прав людини, що в мотивувальній частині містять твердження *ratio decidendi* щодо застосування тих чи інших положень Конвенції або протоколів до неї, стають обов'язковими для застосування національними судами України.

Питання щодо обґрунтованості втручання у право власності особи-відповідача на земельну ділянку, як правило, суди не вирішують і в рішеннях або не зазначають висновків про те, чи становить таке втручання порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, або роблять відповідні висновки необґрунтовано й безпідставно

Повертаючись до питання правильного застосування національними судами положень ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, слід зазначити таке.

Згідно із зазначеною нормою Першого протоколу до Конвенції кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.

Аналізуючи питання щодо застосування зазначеної норми, передусім слід зауважити, що відповідно до сталої практики Європейського суду з прав людини положення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції містить «три окремі правила», які встановлені, відповідно, в першому реченні ч. 1, другому реченні ч. 1 та в ч. 2 статті.

Перше правило, яке має загальний характер, проголошує принцип мирного володіння майном, друге — стосується позбавлення майна і визначає певні умови для визнання втручання у власність правомірним, а третє правило визнає за державами право контролювати використання майна за наявності певних умов для цього.

Згадані правила не застосовуються окремо, вони повинні тлумачитися в світлі загального принципу першого правила, але друге та третє правила стосуються трьох найважливіших суверенних повноважень держави:

- права вилучати власність у суспільних (громадських) інтересах;
- права регулювати використання власності;
- права встановлювати систему оподаткування.

При розгляді категорії справ, що аналізується, суди повинні застосовувати перше та друге правило ст. 1 Першого протоколу до Конвенції й, отже, у кожному конкретному випадку залежно від обставин справи визначати:

- по-перше, чи було дотримане перше правило (наявність в особи-відповідача права власності на земельну ділянку, обставини й факти, що свідчать про мирне володіння майном, обставини й факти, що свідчать про втручання в мирне володіння особою майном, суб'єкт втручання і т. ін.);
- по-друге, чи є обґрунтованим втручання держави у право власності особи-відповідача та чи становить таке втручання, встановлене судом, порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Варто зауважити, що визначення судами обставин відповідно до вищезазначеного першого правила в більшості випадків не викликає труднощів і фактично виконується з додержанням приписів відповідних процесуальних законів.

Натомість питання щодо обґрунтованості втручання у право власності особи-відповідача на земельну ділянку, як правило, суди не вирішують і в рішеннях або не зазначають висновків про те, чи становить таке втручання порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, або роблять відповідні висновки необґрунтовано й безпідставно.

З огляду на вищенаведене та для правильного застосування другого правила ст. 1 Першого протоколу до Конвенції варто враховувати, що позбавлення власності (володіння) є тією остаточною дією, способом втручання держави в право власності, які фактично і становлять предмет безпосереднього регулювання другого правила ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. А тому відповідно до стандарту, розробленого в практиці Суду на підставі висновків у рішеннях з твердженнями *ratio decidendi*, для встановлення відповідності певного заходу вимогам принципу «правомірності позбавлення володіння» досліджуватися мають одночасно три критерії:

- чи відповідає позбавлення власності «суспільному (громадському) інтересу»;

– чи є такий захід пропорційним (чи забезпечено справедливу рівновагу між інтересами суспільства та необхідністю додержання фундаментальних прав окремої людини);

– чи є такий захід правомірним (чи передбачений національним законодавством).

Розглянемо зазначені три критерії детальніше.

Критерій 1. Суспільний (громадський) інтерес.

Слід звернути увагу, що Європейський суд з прав людини визнає за державами право користуватися «значною свободою (полем) розсуду» при визначенні суспільного (громадського) інтересу в питаннях позбавлення права власності й нагляд з боку Європейського суду з прав людини в цій частині обмежується лише випадками зловживання владою та явного свавілля.

Питання про наявність «суспільного (громадського) інтересу» ст. 1 Першого протоколу до Конвенції жорстко не регулює, воно є досить широке і тому підлягає вирішенню національним судом при розгляді кожної конкретної справи про припинення права власності особи-відповідача на земельну ділянку за результатами оцінки обставин справи та доводів сторін

Для прикладу, в рішенні від 23 листопада 2000 р. у справі «*Колішній король Греції та інші проти Греції*» (п. 87) Європейський суд з прав людини зазначив таке: «Суд дотримується думки, що з огляду на безпосереднє знання своїх суспільств та їх потреб національні органи влади знаходяться у кращому становищі, ніж міжнародний суддя для оцінки того, що становить «суспільний інтерес». Відповідно до системи захисту, запровадженої Конвенцією, таким чином, саме національні органи мають здійснювати початкову оцінку існування проблеми, що становить суспільний інтерес, яка б вимагала таких заходів, як позбавлення власності. Тут, як і в інших сферах, де застосовуються гарантії Конвенції, національні органи користуються певним полем розсуду. Більш того, поняття «суспільний інтерес» обов'язково має широке значення».

Така позиція Європейського суду з прав людини залишається сталою протягом тривалого часу, адже аналогічні висновки про наявність у національних органів держав права діяти з «певною свободою розсуду» в зв'язку з оперативним виявленням проблем, які можуть виправдовувати позбавлення власності в інтересах суспільства, та пошуком засобів для їх вирішення Європейський суд з прав людини робив неодноразово, зокрема й у рішенні від 7 грудня 1976 р. у справі «*Хендісайд проти Спо-*

лученого Королівства», в рішенні від 21 лютого 1986 р. у справі «*Джеймс та інші проти Сполученого Королівства*».

З огляду на вищенаведене питання про наявність «суспільного (громадського) інтересу» ст. 1 Першого протоколу до Конвенції жорстко не регулює, воно є досить широке і тому підлягає вирішенню національним судом при розгляді кожної конкретної справи про припинення права власності особи-відповідача на земельну ділянку за результатами оцінки обставин справи та доводів сторін.

Критерій 2. Пропорційність (дотримання справедливої рівноваги між інтересами суспільства та необхідністю дотримання фундаментальних прав окремої людини).

Уніфікований підхід Європейського суду з прав людини до оцінки вимог, закріплених у ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, спирається також на принцип «справедливої рівноваги (балансу)» між інтересами держави (суспільства), пов'язаними з втручанням у право власності, та інтересами особи, яка так чи інакше страждає від такого втручання.

Такий принцип було сформульовано Судом у рішенні від 23 вересня 1982 р. у справі «*Спорронг і Льюнрот проти Швеції*» і в подальшому зазначений принцип системно застосовується ним при розгляді заяв щодо порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Аналізуючи зазначений критерій, варто звернути увагу судів на те, що принцип «справедливої рівноваги (балансу)» не варто розуміти виключно як необхідність обов'язкового досягнення «соціальної справедливості» у кожній конкретній справі. Зазначений принцип передбачає наявність розумного співвідношення (обґрунтованої пропорційності) між метою, що передбачається для досягнення, та засобами, які використовуються.

Для визначення такої пропорційності Суд у черговий раз зробив висновок, що «...позбавлення майна може бути виправданим лише у випадку, якщо буде показаний *inter alia*, «інтерес суспільства» та «умови, передбачені законом». Більше того, будь-яке втручання у право власності обов'язково повинно відповідати принципу пропорційності. ... «справедливий баланс» має бути дотриманий між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав людини. ... необхідний баланс не буде дотриманий, якщо особа, про яку йдеться, несе «індивідуальний і надмір-

ний тягар» (рішення від 28 жовтня 1999 р. у справі «Брумареску проти Румунії», рішення від 2 листопада 2004 р. у справі «Трегубенко проти України»).

Основоположні правові принципи регулювання відносин власності в Україні визначені статтями 13, 41 Конституції, і такими принципами є, зокрема, рівність перед законом усіх суб'єктів права власності, конституційна гарантія державного захисту прав усіх суб'єктів права власності, а також і такий важливий принцип, як обов'язкове додержання законності при набутті права власності

При цьому в тому ж таки рішенні у справі «Трегубенко проти України» (п. 54) Суд зробив висновок, що «... правильне застосування законодавства незаперечно становить «суспільний інтерес», і вказаний висновок у мотивувальній частині рішення визнається твердженням *ratio decidendi*.

Критерій 3. Правомірність (законність втручання).

Принцип правомірності є цілком зрозумілим і означає, що втручання держави у право власності особи, а тим більше позбавлення власності, повинно здійснюватися виключно на підставі закону.

Аналізуючи принцип правомірності в контексті застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, варто звернути увагу на дві суттєві обставини:

– по-перше, до відносин щодо позбавлення державою власності своїх громадян застосовується лише відповідне національне законодавство, а загальні принципи міжнародного права — не застосовуються (висновок Суду, викладений у рішенні у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» (п. 66);

– по-друге, «законом» Конвенція розуміє нормативний акт, що має бути «доступним» і «передбачуваним» у питаннях застосування та наслідків дії його норм у розумних межах.

Доступний закон — той, який відомий суспільству та окремим особам, до якого існує вільний доступ.

Передбачуваний закон — той, зміст якого дає можливість суспільству та окремим особам передбачити певні дії та/або наслідки, що виникають унаслідок застосування закону та в результаті його порушення.

2. Застосування судами принципів, закладених у ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, при розгляді справ, які за змістом вимог можуть підпадати під визначення спорів щодо втручання держави в право власності

З урахуванням вищевикладеного та на підставі аналізу загальних правил застосування ст. 1

Першого протоколу до Конвенції можна зробити певні висновки щодо практичного застосування судами і ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, і окремих норм національного законодавства при розгляді справ, які за змістом вимог можуть підпадати під визначення спорів щодо втручання держави в право власності, зокрема справ із вимогами про повернення в державну або комунальну власність земельної ділянки, що була незаконно передана в приватну власність.

Основоположні правові принципи регулювання відносин власності в Україні визначені статтями 13, 41 Конституції і такими принципами є, зокрема, рівність перед законом усіх суб'єктів права власності, конституційна гарантія державного захисту прав усіх суб'єктів права власності, а також і такий важливий принцип, як обов'язкове додержання законності при набутті права власності.

Більш того, ст. 13 Конституції визначає землю об'єктом права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Основний Закон у ст. 14 проголошує землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, і категорично визначає, що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою **виключно** відповідно до закону.

Особливості конституційно-правового статусу землі як об'єкта власності та питання регулювання відносин, пов'язаних із набуттям громадянами права власності на землю, набуває подальшого розвитку у ЗК, а тому слід звернутися до відповідних приписів цього Кодексу з метою проведення подальшого їх системного аналізу в контексті визначення напрямів правозастосування, зважаючи на ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Так, за правилами статей 4, 5 ЗК завданням земельного законодавства, яке включає в себе цей Кодекс та інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин, є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель, а основними принципами земельного законодавства є, зокрема, поєднання

особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва; забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом.

Конституційний принцип законності набуття права власності на землю знаходить своє вираження також у ст. 78 ЗК, якою передбачено, що право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції, цього Кодексу, а також інших законів, що видаються відповідно до них.

Ст. 80 ЗК закріплює суб'єктний склад власників землі, визначаючи, що громадяни та юридичні особи є суб'єктами права власності на землі приватної власності, територіальні громади є суб'єктами права власності на землі комунальної власності та реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, а держава, реалізуючи право власності через відповідні органи державної влади, є суб'єктом права власності на землі державної власності.

При цьому питання про набуття права приватної власності на землю врегульовано в ЗК шляхом установлення підстав та порядку набуття відповідного права, а також визначення повноважень органів, компетентних вирішувати питання про передачу земельних ділянок у приватну власність.

Так, відповідно до приписів статей 81, 116 ЗК громадяни України набувають права власності на земельні ділянки, зокрема, на підставі безоплатної передачі із земель державної та комунальної власності, приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування.

Із земель державної або комунальної власності громадяни набувають права власності на землю за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом, — його ст. 122, або за результатами аукціону, й набуття права власності на землю громадянами здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність, у тому числі безоплатної передачі у разі, наприклад, приватизації земельних ділянок, які перебувають у користуванні громадян, або в разі

одержання земельних ділянок із земель державної та комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації, визначених ст. 121 ЗК.

При цьому ЗК у ст. 118 безпосередньо визначає порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, який включає в себе подання заяви відповідному компетентному органу, розгляд цим органом заяви, вирішення питання розроблення проекту землеустрою та/або підготовки інших матеріалів, у необхідних випадках також і проведення експертизи землепорядної документації та прийняття відповідного рішення компетентним органом, а ст. 122 ЗК закріплює повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передавати відповідні земельні ділянки державної чи комунальної власності у приватну власність громадянам.

Безумовним обов'язком держави є забезпечення гарантій захисту лише законно набутого права приватної власності на землю, тобто такого, яке набуто внаслідок прийняття компетентним органом законного рішення, ухваленого в результаті неухильного додержання порядку передачі земельної ділянки у приватну власність як самим суб'єктом, що набув права власності, так і компетентним органом, який передав земельну ділянку суб'єкту в приватну власність

Більш того, і ст. 119 ЗК, якою за громадянами визнається можливість набуття права власності на земельну ділянку за набувальною давністю, у ч. 2 обов'язковим приписом передбачає, що передача земельної ділянки у власність або у користування громадян також на підставі набувальної давності не відбувається «автоматично», а здійснюється в порядку, встановленому цим Кодексом.

Таким чином, реалізуючи визначені ст. 122 ЗК повноваження, орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування в силу приписів ч. 2 ст. 19 Конституції зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а тому зобов'язаний виконувати конституційний припис «право власності на землю набувається і реалізується виключно відповідно до закону» і додержуватися порядку передачі земельної ділянки у приватну власність, визначеного ЗК.

З огляду на зазначене безумовним обов'язком держави є забезпечення гарантій захисту лише законно набутого права приватної власності на землю, тобто такого, яке набуто внаслідок прийняття компетентним органом законного рішення, ухваленого в результаті неухильного додержання порядку передачі земельної ділянки у приватну власність як самим суб'єктом, що на-

був права власності, так і компетентним органом, який передав земельну ділянку суб'єкту в приватну власність.

Основним конституційним принципом набуття права власності на землю є законність, адже земля — основне національне багатство, перебуває під особливою охороною держави, є об'єктом права власності Українського народу, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування лише здійснюють права власника від імені Українського народу

Ці висновки судам слід враховувати при розгляді конкретних спорів із метою правильного розуміння змісту та застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції і прецедентної практики Європейського суду з прав людини й, зокрема, зважати на таке.

Визначаючись із тим чи можна вважати обґрунтованим втручання у право власності особи-відповідача на земельну ділянку та чи буде таке втручання порушенням ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, суди повинні додержуватися принципу «правомірності втручання», а отже, досліджувати при розгляді спору такі питання:

1) наявність суспільного (громадського) інтересу;

2) додержання принципу «справедливої рівноваги між інтересами суспільства та необхідністю додержання фундаментальних прав окремої людини»;

3) додержання чи порушення законності при набутті особою права власності на землю.

Цілком очевидно, що не може існувати чіткого, виключного переліку обставин і фактів, установлення яких беззаперечно свідчитиме про наявність чи відсутність суспільного (громадського) інтересу, або про додержання чи порушення «справедливої рівноваги між інтересами суспільства та необхідністю додержання фундаментальних прав окремої людини».

Такі категорії є більшою мірою оціночними, а тому відповідні висновки суд зобов'язаний зробити в кожній конкретній справі на підставі тих обставин і фактів, що встановлені безпосередньо.

Разом із тим законодавство нашої держави дає можливість визначити пріоритети й напрями дослідження зазначених питань.

Так, за ст. 122 ЗК питання про передачу земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності у приватну власність належить до компетенції відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Однак слід пам'ятати, що згідно зі статтями 83, 84 ЗК через ті ж органи набувається та реалізується і право ко-

мунальної власності на землю, і право державної власності на землю; більш того, ч. 1 ст. 83 цього Кодексу прямо визначено, що комунальною власністю є землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, а ч. 1 ст. 84 цього Кодексу передбачено, що в державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності.

Як уже наголошувалося вище, основним конституційним принципом набуття права власності на землю є законність, адже земля — основне національне багатство, перебуває під особливою охороною держави, є об'єктом права власності Українського народу, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування лише здійснюють права власника від імені Українського народу.

Крім того, з огляду на положення статей 1, 2, 6, 10 Закону від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» орган місцевого самоврядування лише представляє відповідну територіальну громаду і здійснює від її імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією, цим та іншими законами, але первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

При цьому за ст. 4 вказаного Закону основними принципами місцевого самоврядування є, зокрема, народовладдя, законність, поєднання місцевих і державних інтересів, судовий захист прав місцевого самоврядування.

Якщо на виконання визначених ст. 122 ЗК повноважень орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування приймає рішення про передачу у приватну власність особі земельної ділянки із земель відповідно державної чи комунальної власності, то і юридично, і фактично такий орган одночасно:

– здійснює право власника — загалом Українського народу або окремої територіальної громади;

– виконує владну, управлінську функцію;

– «позбавляє» відповідно або державу, або територіальну громаду права власності на конкретну земельну ділянку, таким чином припиняючи всі правомочності попереднього власника (держави чи територіальної громади) на землю.

Тому цілком очевидно, що прийняття компетентним органом рішення про передачу у приватну власність окремій особі земельної ділянки із земель відповідно державної чи комунальної власності «позбавляє» Український народ та/або конкретну територіальну громаду можливості володіти, користуватися та розпоряджатися землею, в тому числі використовувати її за цільовим призначенням, наприклад, для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади, а також і передати у приватну власність іншій особі (як безоплатно, так і за плату) або в інший спосіб реалізувати своє право власності на землю.

Таким чином, суспільство — Український народ чи територіальна громада як його частина, є визначеним Конституцією суб'єктом права власності на землю в межах території України, є рівним у своїх правах перед законом із іншими суб'єктами права власності, а тому суспільство має беззаперечне право загалом припускати та одночасно правомірно очікувати, що і окремі члени суспільства (громадяни), й органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування при вирішенні земельних питань додержуватимуться засад правового порядку в Україні, визначених ст. 19 Конституції.

Але суспільство вправі не лише очікувати виконання приписів закону.

Суспільство, Український народ як сукупність окремих суб'єктів, індивідів, людей також має з огляду на статті 1, 3, 6—8, 13, 14, 41 Конституції України конституційне право очікувати захисту суспільних інтересів у вигляді адекватної реакції держави на випадки порушення законності при вирішенні земельних питань, правомірно очікувати і розраховувати на те, що держава вживатиме усіх можливих законних засобів і способів для відновлення становища, яке існувало до порушення права власності Українського народу на землю.

Вищенаведені висновки беззаперечно свідчать про те, що публічні правовідносини, пов'язані з набуттям права приватної власності на землю, становлять значний «суспільний інтерес», а тому незаконність (якщо така буде встановлена) рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, яким земельну ділянку було передано в приватну власність із земель державної чи комунальної власності, *a priori* такий суспільний інтерес порушує.

На підтвердження наведеного варто ще раз нагадати, що і саме по собі «...правильне засто-

сування законодавства незаперечно становить «суспільний інтерес» (рішення Європейського суду з прав людини у справі «Трегубенко проти України»).

Зазначене дає підстави для висновку про те, що ініціатива, зокрема прокурора, щодо порушення судового провадження в справі з вимогами про повернення в державну чи комунальну власність земельної ділянки, що раніше була передана в приватну власність, обґрунтовано свідчить про наявність «суспільного (громадського) інтересу», якщо підставою для вимог є незаконність відповідного рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

«Справедлива рівновага» між публічними та приватними інтересами полягає, зокрема, в необхідності дотримання розумної, обґрунтованої пропорційності між використаними заходами і тією метою, на досягнення якої спрямовувався будь-який захід, що позбавив особу власності

Але сама по собі наявність «суспільного (громадського) інтересу» не є достатньою.

Позбавлення власності, навіть якщо воно має законну мету в інтересах суспільства, буде розглядатися як порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, якщо не була дотримана розумна пропорційність між втручанням у права фізичної чи юридичної особи й інтересами суспільства, тобто коли буде наявний істотний дисбаланс між заходами, вжитими для забезпечення загальних інтересів суспільства, та потребою захищати право заявника на мирне володіння своїм майном (рішення Європейського суду з прав людини від 6 листопада 2008 р. у справі «Ісмаїлов проти Росії»).

Отже, розглядаючи питання про те, чи є вимога про повернення в державну або комунальну власність земельної ділянки, що раніше була незаконно передана в приватну власність, тим заходом, який пропорційний визначеним цілям, та оцінюючи можливі варіанти дотримання «справедливої рівноваги між інтересами суспільства і необхідністю дотримання фундаментальних прав окремої людини», доцільно враховувати таке.

«Справедлива рівновага» між публічними та приватними інтересами полягає, зокрема, в необхідності дотримання розумної, обґрунтованої пропорційності між використаними заходами і тією метою, на досягнення якої спрямовувався будь-який захід, що позбавив особу власності.

У спорах, що аналізуються, заходом, який позбавляє особу права власності на земельну ділянку, є витребування земельної ділянки в особи — її юридичного власника, позбавлення такої

особи юридичної та фактичної можливості здійснювати правомочності власника земельної ділянки, а метою, на досягнення якої спрямовується захід, — захист суспільних інтересів, відновлення правового порядку в Україні, відновлення становища, яке існувало до порушення права власності Українського народу на землю, та захист такого права шляхом повернення в державну або комунальну власність незаконно переданої в приватну власність земельної ділянки.

При цьому варто зауважити, що такі категорії, як «розумність», «обґрунтованість», «пропорційність» були й залишаються в практиці Європейського суду з прав людини категоріями хоч і оціночними, але обов'язковими.

Аналіз рішень Європейського суду з прав людини, ухвалених за результатами розгляду заяв про порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, свідчить про те, що Суд завжди додержується принципу застосування «трьох правил», але ретельно вивчає та досліджує конкретні обставини окремих справ.

Саме результат вивчення конкретних для кожної справи обставин, а не загальні приписи, слугують Європейському суду з прав людини підґрунтям для висновку про те, чи порушила держава-учасниця Конвенції баланс між публічним та приватним інтересами, якщо втручання держави у мирне володіння особою своїм майном таки мало місце.

У пошуках «справедливої рівноваги» Європейський суд з прав людини ураховує велику кількість різних факторів, але і в цих питаннях (як і в питаннях наявності «суспільного інтересу») також визнає за державою достатньо широку «сферу розсуду» та поважає «розсуд» держави, за винятком випадків, коли такий «розсуд» не ґрунтується на розумних підставах (рішення Європейського суду з прав людини у справі «Спорронг і Льоннорт проти Швеції», від 10 червня 2003 р. у справі «М.А. і 34 інших проти Фінляндії», від 22 січня 2009 р. у справі «Булвес» АД проти Болгарії»).

З одного боку, зазначена обставина дає судам право робити власні висновки про «розумність», «обґрунтованість», «пропорційність» між вищенаведеними заходом і метою позбавлення особи власності, але з другого, також і зобов'язує ґрунтовно вивчати питання, що виникли в спорі, повно та всебічно з'ясувати обставини і факти в кожній конкретній справі, визначатися з причинами, які сприяли

порушенню законності при прийнятті рішення про передачу земельної ділянки в приватну власність і т. ін.

У черговий раз нагадуючи, що не може існувати вичерпного переліку обставин, які презюмують «розумність», «обґрунтованість», «пропорційність» між заходом і метою позбавлення особи права власності, потрібно зауважити, що для правильного висновку варто встановлювати такі обставини (зокрема, але не винятково):

1) загалом наявність в особи права та законних підстав на одержання земельної ділянки у приватну власність;

2) додержання особою визначеного законом порядку набуття земельної ділянки в приватну власність та відповідних адміністративних процедур, починаючи зі стадії звернення до компетентного органу;

3) додержання органом, що прийняв рішення, порядку передачі земельної ділянки в приватну власність та відповідних адміністративних процедур, починаючи зі стадії прийняття звернення особи;

4) наявність в органу, що прийняв рішення про передачу земельної ділянки в приватну власність, повноважень для вирішення такого питання.

Лише якщо суд із неухильним додержанням приписів відповідного процесуального законодавства повно установить, всебічно з'ясує та перевірить обставини й факти, що в конкретній справі призвели до порушення законності, а також з'ясує наслідки здійснення правомочностей власника особою, яка незаконно набула права приватної власності на землю, такий суд матиме обґрунтовані підстави робити висновки про те, чи буде додержано «справедливої, розумної рівноваги» між інтересами суспільства та інтересами окремої особи в разі задоволення позову про вилучення земельної ділянки та її повернення в державну чи комунальну власність

Якщо ж буде встановлено незаконність відповідного рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, то додатково слід зважати на:

1) конкретні порушення закону, допущені в процесі передачі земельної ділянки в приватну власність, та їх істотність для наслідків вирішення цього питання;

2) особу суб'єкта, що допустив порушення, наявність фактів (доказів), які свідчать про вчинення кримінально каранних дій відповідним суб'єктом;

3) причини та умови, що призвели до порушення закону або сприяли такому порушенню;

4) поведінку особи, яка незаконно набула права власності на земельну ділянку, в процесі вирішення питання про передачу такої особи ділянки;

5) поведінку та пояснення особи, яка незаконно набула права власності на земельну ділянку, в процесі розгляду справи;

6) безоплатність чи платність набуття особою права власності на земельну ділянку;

7) тривалість користування особою земельною ділянкою та наслідки використання земельної ділянки (наприклад, будівництво на ділянці об'єктів нерухомого майна);

8) відчуження земельної ділянки особою, яка незаконно набула її у власність, іншій (третій) особі та наслідки такого відчуження.

Лише якщо суд із неухильним додержанням приписів відповідного процесуального законодавства повно установить, всебічно з'ясує та перевірить обставини й факти, що в конкретній справі призвели до порушення законності, а також з'ясує наслідки здійснення правомочностей власника особою, яка незаконно набула права приватної власності на землю, такий суд матиме обґрунтовані підстави робити висновки про те, чи буде додержано «справедливої, розумної рівноваги» між інтересами суспільства та інтересами окремої особи в разі задоволення позову про витребування земельної ділянки та її повернення в державну чи комунальну власність.

Адже цілком очевидно, що будуть різними висновки про наявність чи відсутність «справедливої, розумної рівноваги» між інтересами суспільства та інтересами окремої особи у випадку, наприклад, набуття особою права власності на земельну ділянку внаслідок подання компетентному органу підроблених документів і у випадку, наприклад, порушення порядку набуття права власності на земельну ділянку винятково в частині недодержання якоїсь із адміністративних процедур, що в цілому істотно не вплинуло на правомірність позитивного вирішення питання про набуття особою права приватної власності на землю.

У цьому контексті варто звернути увагу на те, що і Європейський суд з прав людини при розгляді заяв нерідко досить зважено й стримано оцінює можливість захисту права особи, передбаченого ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, якщо держава доведе, що втрутилася в право власності особи у зв'язку з обґрунтованими сумнівами щодо законності набуття особою права власності на відповідне майно.

Так, у рішеннях та постановах, ухвалених, наприклад, 5 липня 2001 р. у справі *«Філіпс проти Сполученого Королівства»*, 4 вересня 2001 р. у справі *«Ріела та інші проти Італії»*, 5 липня 2001 р. у справі *«Аркурі та інші проти Італії»*, 22 лютого 1994 р. у справі *«Раймондо проти Італії»*, у справі *«Ісмаїлов проти Росії»*, Європейський суд з прав людини висловлював послідовну позицію про те, що в справах про позбавлення власності існують відмінності між тією справою, в якій законне походження майна особи не оспорується, і справами стосовно позбавлення особи власності на майно, яке було набуто злочинним шляхом або вважається незаконно набутим.

За ст. 1 Першого протоколу до Конвенції втручання держави у право власності особи повинно здійснюватися виключно на підставі «доступного» і «передбачуваного» національного закону

Для прикладу, ухвалюючи 15 листопада 2001 р. часткове рішення щодо питання прийнятності за заявою *«Хонеккер із однієї сторони, Аксен, Тоібнер, Йосифов з іншої сторони, проти Німеччини»*, Європейський суд з прав людини оголосив неприйнятними заяви в частині посилення на порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, ставши на бік держави-учасниці Конвенції та визнавши доцільність втручання держави в право власності особи з метою захисту суспільних інтересів у зв'язку з незаконністю походження майна. Суд зробив висновок про те, що справедливий баланс між інтересами суспільства та окремої особи додержано, оскільки національний орган перш ніж втрутитися в право власності детально вивчав доводи заявника, проводив глибокий аналіз характеру фактів, поставлених у вину заявнику, а також перевіряв законність походження майна.

Продовжуючи аналіз питання щодо додержання принципу «правомірності втручання» держави у власність, нагадаємо, що за ст. 1 Першого протоколу до Конвенції втручання держави у право власності особи повинно здійснюватися виключно на підставі «доступного» і «передбачуваного» національного закону.

Можна визнати, що вищезгадані національні закони, які декларують засади правового порядку в Україні та принцип законності набуття права власності на землю, визначають підстави та порядок передачі/набуття земельної ділянки з державної чи комунальної власності у приватну, регулюють питання витребування майна як у добросовісного, так і недобросовісного набувача

та повернення майна законному власнику (зокрема, Конституція, ЗК, ЦК), відповідають вимогам «доступності» і «передбачуваності», офіційні тексти зазначених нормативно-правових актів є публічними та загальнодоступними.

Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно — це офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно

Аналізуючи окремі аспекти застосування норм національного законодавства при розгляді справ із вимогами повернення земельної ділянки з приватної власності в державну чи комунальну власність, варто звернути увагу на таке.

З огляду на положення статей 79¹, 125, 126 ЗК у порядку відведення земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності відбувається формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав, внесення відповідних відомостей про неї до Державного земельного кадастру, після чого здійснюється державна реєстрація права власності на земельну ділянку відповідно до приписів Закону від 1 липня 2004 р. № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі — Закон № 1952-IV). З моменту проведення такої реєстрації в особи виникає право приватної власності на земельну ділянку.

Разом із тим слід звернути увагу на таке.

Із 1 січня 2013 р. свідоцтвом про право власності на нерухоме майно посвідчується право власності особи на земельну ділянку, набуту в разі безоплатної передачі земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності за рішеннями органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, оскільки саме із 1 січня 2013 р. набрав чинності Закон від 7 липня 2011 р. № 3613-VI «Про Державний земельний кадастр», яким ч. 1 ст. 18 Закону № 1952-IV доповнено відповідним п. 8¹.

Однак приватну форму власності на землю було запроваджено в Україні ще з 30 січня 1992 р. з прийняттям Закону № 2073-XII «Про форми власності на землю», а 13 березня 1992 р. Верховна Рада України прийняла Постанову № 2201-XII «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею». З того часу та фактично до 2 травня 2009 р. документом, який посвідчував право власності на земельну ділянку незалежно від способу на-

буття цього права, був державний акт на право власності. Хоча форма державного акта неодноразово змінювалася, юридична сила посвідченого ним права зберігається й дотепер незалежно від дати видачі акта.

Прийнятий 5 березня 2009 р. Закон № 1066-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що посвідчують право на земельну ділянку, а також порядку поділу та об'єднання земельних ділянок» дещо спростив процедуру підтвердження права власності фізичної особи на земельну ділянку, але таке спрощення стосувалося лише тієї ділянки, що була набута у власність із земель приватної власності без зміни її меж, цільового призначення (за цивільно-правовою угодою щодо відчуження земельної ділянки та в порядку спадкування).

За таких обставин право приватної власності на земельну ділянку, набуте в разі безоплатної передачі земельної ділянки у приватну власність із земель державної чи комунальної власності до 1 січня 2013 р. посвідчувалося державним актом на право власності на земельну ділянку (на землі) відповідної форми, а із 1 січня 2013 р. посвідчується свідоцтвом про право власності на нерухоме майно.

Таким чином, а також з огляду на приписи статей 81, 116, 118, 122, 125, 126 ЗК, статей 1, 4, 4¹, 5, 15, 18 Закону № 1952-IV і з урахуванням положень Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 703) і державний акт на право власності на земельну ділянку, і свідоцтво про право власності на земельну ділянку є тими документами, що посвідчують факт проведення державної реєстрації права власності.

Більше того, спеціальний закон — Закон № 1952-IV у ст. 2 визначає, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно — це офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Беручи до уваги вищенаведене, потрібно особливо наголосити на тому, що зазначені документи є обов'язковим, але фактично формальним підтвердженням наявності в особи права приватної власності на землю, і такі документи не устанавлюють, а лише офіційно

визнають і підтверджують існування того факту, що вже відбувся раніше, — факту виникнення права власності на землю.

Тому такі документи (державний акт чи свідоцтво) самі по собі не є підставою для набуття права власності, оскільки не є первинними, а видаються на підставі відповідних рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Необхідно розрізнити такі поняття, як «підстава» і «момент» виникнення права власності на землю та враховувати, що вжита у ст. 125 ЗК конструкція «право власності на земельну ділянку виникає з моменту державної реєстрації цих прав» означає, що до моменту офіційного визнання і підтвердження державою цього права (шляхом проведення реєстрації) власник не може здійснювати в повному обсязі увесь комплекс правомочностей власника земельної ділянки — володіти, користуватися та розпоряджатися земельною ділянкою.

Юридична чинність державного акта на право власності на земельну ділянку, як і свідоцтва про право власності на земельну ділянку, не може вважатися безумовною, оскільки залежить від законності прийнятого органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування рішення про передачу земельної ділянки у приватну власність особі

Зазначене видається цілком логічним, адже у ч. 4 ст. 15 Закону № 1952-IV передбачено, що державній реєстрації підлягають виключно заявлені права та їх обтяження за умови їх відповідності законодавству і поданим документам, тобто, здійснюючи державну реєстрацію прав, компетентний державний орган фактично перевіряє наявність передбачених законом підстав для виникнення права власності.

При цьому норма ст. 125 ЗК жодним чином не змінює і не суперечить положенню ч. 3 ст. 78, ч. 1 ст. 116 цього Кодексу та ст. 328 ЦК, згідно з якими законною підставою для набуття особою права приватної власності на земельну ділянку із земель державної або комунальної власності є рішення відповідного державного органу або органу місцевого самоврядування.

Тож з огляду на вищевказані приписи закону та норми статей 118, 126 ЗК можна зробити висновок, що підставою набуття та виникнення права приватної власності на земельну ділянку є відповідне рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, а не самі по собі державний акт чи свідоцтво.

Державну ж реєстрацію права власності законодавець пов'язує лише з офіційним визнанням і

підтвердженням факту виникнення в особи права власності на землю, який уже відбувся раніше, а момент державної реєстрації є тим моментом, з якого власник земельної ділянки повною мірою наділяється комплексом правомочностей власника.

Таким чином, а також із врахуванням приписів ст. 19 Конституції юридична чинність державного акта на право власності на земельну ділянку, як і свідоцтва про право власності на земельну ділянку, не може вважатися безумовною, оскільки залежить від законності прийнятого органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування рішення про передачу земельної ділянки у приватну власність особі.

За таких обставин сам по собі факт наявності в особи вказаних акта чи свідоцтва не дає підстав для висновку, що посвідчене актом чи свідоцтвом право підлягає припиненню виключно на підставі ст. 140 ЗК.

Очевидно, що компетентний орган (суд, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування) має право прийняти рішення про припинення права власності на земельну ділянку чи права користування нею лише в порядку, з підстав і на умовах, передбачених статтями 140—149 ЗК.

Перелік підстав припинення права власності на земельну ділянку визначений ст. 140 ЗК. Так, підставами припинення права власності на земельну ділянку є: добровільна відмова власника від права на земельну ділянку; смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця; відчуження земельної ділянки за рішенням власника; звернення стягнення на земельну ділянку на вимогу кредитора; відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; конфіскація за рішенням суду; невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом.

Справді, вказаною нормою ЗК не передбачено таких підстав припинення права власності на земельну ділянку, як установлена незаконність рішення, на підставі якого було видано державний акт на право власності на земельну ділянку чи свідоцтво про право власності, та/або витребування земельної ділянки та її повернення в державну (комунальну) власність.

Але, як уже було зазначено вище, ЗК не лише декларує право набуття особою земельної ділянки у приватну власність із земель державної чи комунальної власності, а й установлює законні підста-

ви набуття такого права та законний порядок реалізації цього права (статті 116, 118, 121 ЗК).

Відповідність установленим законом підставам та додержання законного порядку набуття/передачі землі у приватну власність є обов'язковим як для особи, яка виявила бажання стати власником землі, так і для органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування при вирішенні питання про передачу земельної ділянки у приватну власність.

Правильним застосуванням судового прецеденту належить визнати власні висновки, що зроблені судом і наведені у власному рішенні на підставі обов'язкових висновків Європейського суду з прав людини, але за результатами аналізу й оцінки усіх обставин, установлених у конкретній справі

За таких обставин та згідно зі статтями 152, 153 ЗК тільки законне право власності на землю гарантується та у повному обсязі захищається державою, а чітке встановлення на рівні закону підстав і порядку припинення права власності на землю також є однією із гарантій прав на землю.

Отже, перелік підстав припинення права власності на земельну ділянку, визначений ст. 140 ЗК, законодавцем встановлено для випадків, коли право власності було набуто в установленому законом порядку й законність права не оспорується, однак після його набуття виникли обставини, за наявності яких законне право власності може бути законно ж і припинене.

Зазначена норма ЗК, як і власне в цілому норми гл. 22 ЗК, не підлягає застосуванню в спорах, якщо буде встановлено, що особа набула право власності на земельну ділянку з порушенням установленого порядку на підставі незаконного рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

3. Застосування прецедентної практики Європейського суду з прав людини

Як уже зазначалося вище, суди зобов'язані застосовувати при розгляді справ як Конвенцію, так і практику Суду як джерело права (ст. 17 Закону від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»).

При цьому слід розуміти, що рішення Європейського суду з прав людини звичайно ж мають характер прецеденту, але ухвалюються за результатами розгляду Судом кожної конкретної справи, а тому обставини різних справ, хоча і порушених з одних і тих же підстав, можуть бути суттєво відмінними.

Фундаментальним принципом застосування судового прецеденту є те, що судові рішення, яке використовується як прецедент, має бути ухваленим у спорі, який аналогічний спору, що фактично розглядається.

Таким чином, вирішення питання про необхідність застосування конкретного рішення Європейського суду з прав людини як прецеденту насамперед слід розпочати з повного і всебічного встановлення обставин справи, яка перебуває в провадженні та розглядається національним судом, продовжити аналізом обставин справи, розглянутої Європейським судом з прав людини, а закінчити проведенням їх порівняльної характеристики.

Більше того, використання рішення Європейського суду з прав людини як судового прецеденту зовсім не означає, що суду достатньо лише послатися на нього, зазначивши в тексті ухвалюваного рішення.

Правильним застосуванням судового прецеденту належить визнати власні висновки, що зроблені судом і наведені у власному рішенні на підставі обов'язкових висновків Європейського суду з прав людини, але за результатами аналізу й оцінки усіх обставин, установлених у конкретній справі.

Слід зважати й на те, що судовий прецедент рішень Європейського суду з прав людини має певні особливості — його основою є висновок, який міститься в мотивувальній частині рішення та визнається обов'язковим твердженням *ratio decidendi*. Сам по собі результат вирішення Судом заяви по суті (чи її задоволення, чи відхилення) правового значення як прецедент не має.

Проілюструвати вищезазначене можна на прикладі помилки суду в застосуванні як прецеденту рішення Європейського суду з прав людини, що була виявлена Верховним Судом України при розгляді справи № 92цс13, яка згадувалася вище.

Нагадаємо, що провадження у справі було порушено за заявою прокурора в інтересах держави в особі міської ради, який вимагав, зокрема, повернення в комунальну власність земельної ділянки, що перебуває в приватній власності відповідача, з підстави незаконності рішення міської ради про передачу земельної ділянки в приватну власність.

На обґрунтування вимог прокурор зазначив, що рішенням органу місцевого самоврядування відповідачу було передано земельну ділянку в приватну власність для ведення садівництва як члену садівничого кооперативу, хоча земельна ділянка

кооперативу не передавалася, відповідач не був і не є членом кооперативу, а набув право власності на земельну ділянку внаслідок вчинення головою садовничого кооперативу кримінально караних дій (внесення завідомо неправдивих відомостей у документи, на підставі яких і було прийнято рішення про передачу землі у приватну власність).

Суд першої інстанції, з яким погодилися суди апеляційної та касаційної інстанцій, відмовив у задоволенні вимог прокурора, зазначивши в судовому рішенні про застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції та рішень Європейського суду з прав людини у справі «Стретч проти Сполученого Королівства» та в справі «Федоренко проти України».

При цьому суд помилився, застосовуючи ці судові рішення як судовий прецедент, адже обставини справ «Федоренко проти України» і «Стретч проти Сполученого Королівства» та обставини, що повинні бути встановлені в справі, яка розглядалася, суттєво відрізняються.

Так, у справі «Стретч проти Сполученого Королівства» Європейський суд з прав людини дійшов висновку про порушення прав заявника, гарантованих ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, за таких обставин: заявник законно і тривалий час (більше 20 років) орендував земельну ділянку у місцевої влади і договір оренди передбачав можливість його пролонгації. Заявник побудував на ділянці будівлі промислового призначення, які здав у суборенду, натомість орган місцевої влади у подальшому відмовився виконувати договір і продовжувати строк договору оренди, посилаючись на те, що умова договору щодо його пролонгації була перевищенням повноважень органу місцевої влади.

Застосовуючи положення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції до обставин цієї справи, Європейський суд з прав людини вказав, що в ситуації, яка склалася, заявник мав право принаймні очікувати на законних підставах, що він зможе продовжити термін дії договору, і таке очікування можна вважати складовою частиною його права власності, наданого йому за договором оренди.

Дії місцевої влади Європейський суд з прав людини розцінив як порушення права заявника на законне очікування виконання певних умов і, таким чином, вони утворювали акт втручання у реалізацію його права власності.

Крім того, Європейський суд з прав людини визнав порушення балансу між суспільним та приватним інтересами, відзначивши, що місцева влада отримала узгоджену із заявником орендну плату і не порушувала питання про те, що дії

органу влади були спрямовані проти інтересів суспільства чи що порушувалися інтереси якоїсь третьої сторони або що продовження терміну оренди могло суперечити якій-небудь передбаченій законом функції органу влади. Заявник не тільки мав право на законне очікування отримання майбутніх доходів від зроблених ним капіталовкладень, але й можливість продовження терміну дії договору оренди була важливим елементом його підприємницької діяльності.

У справі «Федоренко проти України» Європейський суд з прав людини став на захист прав заявника, визнавши їх порушеними за таких обставин: у 1997 р. заявник продав свій будинок органу державної влади й за умовами договору мав законне право одержати грошові кошти за будинок та сподіватися на своєчасний розрахунок, а якщо це не буде зроблено — на компенсацію втрати частини грошових коштів унаслідок їх знецінення у зв'язку з падінням курсу гривні відносно долара США (в договорі було зазначено, що загальна сума, яка підлягає сплаті заявнику, не може бути меншою за гривневий еквівалент 17 тис. доларів США). Однак орган державної влади своєчасний розрахунок із заявником не провів і хоча станом на час остаточної виплати курс гривні відносно долара США значно знизився, не виплатив коштів заявнику в тій сумі в доларах США, що була визначена в договорі, а натомість, «будучи добре обізнаним щодо умов договору із самого початку, порушив питання про його недійсність на дуже пізній стадії».

Застосовуючи положення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції до обставин цієї справи, Європейський суд з прав людини зазначив також про порушення «справедливого балансу» між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту фундаментальних прав окремої особи, вказавши, що «державні органи неминуче вступають у численні договори приватно-правової природи із звичайними громадянами у ході виконання своїх функцій, не всі з яких мають ознаки важливих публічних відносин. У даній справі пан Р., голова місцевого суду, представник управління (органу, відповідального за матеріальне забезпечення судів), який купив будинок у заявника, будучи очевидно необізнаним, що його повноваження не включають можливості визначення відповідності ціни до іноземної валюти. Управління, незважаючи на це, прийняло будинок заявника та до серпня 1999 р. виплачувало йому домовлені частини платежу».

Суд констатував, що «оскільки сам пан Р., будучи суддею, вважав, що він мав повноваження

підписувати договір, то очевидно, що й заявник дотримувався такої ж думки, очікував отримати певний прибуток від цієї угоди, але також і захистити гроші від знецінення під час економічного безладу, що мав місце в Україні в кінці дев'яностих років. Тому ця умова була важливою частиною договору для заявника, який в іншому разі міг би мати серйозні застереження щодо продажу».

На відміну від обставин зазначених справ, у справі, що розглядалася Бердянським міськрайонним судом, звернення прокурора до суду було спрямоване на задоволення суспільної потреби у відновленні законності при вирішенні суспільнозначимого питання про безоплатну передачу земельної ділянки з комунальної власності у приватну та повернення у власність територіальної громади землі, яка вибула з її власності незаконно і шляхом вчинення кримінально караних дій.

Натомість суд взагалі усунувся від з'ясування обставин у справі й у рішенні не навів власних висновків щодо необхідності захисту права власності відповідача шляхом застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, взагалі не дав оцінки законності набуття відповідачем земельної ділянки в приватну власність, не проаналізу-

вав ні наявності «суспільного інтересу» у вимогах прокурора, ні додержання «справедливого балансу» між публічним і приватним інтересами, ні «правомірності втручання».

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що судам належить важлива роль у захисті прав і законних інтересів не лише громадян, юридичних осіб, а й держави та територіальних громад у земельних правовідносинах, у тому числі до компетенції судів належить і розгляд процесуальних звернень, спрямованих на задоволення суспільної потреби у відновленні законності при вирішенні суспільнозначимого питання про безоплатну передачу земельної ділянки з державної чи комунальної власності у приватну.

Разом із тим у таких спорах безумовно наявний конфлікт між публічним, суспільним та приватним, особистим інтересами, що потребує при здійсненні правосуддя як правильного та одного застосування судами норм національного законодавства, так і зваженого, грамотного та обґрунтованого застосування приписів Конвенції, протоколів до неї й правильного застосування прецедентної практики Європейського суду з прав людини.

Вийшов з друку збірник

«Рішення Верховного Суду України»

Випуск 2(27)'2013



У виданні опубліковані 26 судових рішень в адміністративних, господарських, кримінальних і цивільних справах, розглянутих Верховним Судом України у 2013 р.

Кожне рішення супроводжується правовою позицією. Рішення систематизовані за формами судочинства, галузями законодавства та категоріями справ.

Збірник можна придбати у видавництві «Істина»:
оф. 511, просп. Правди, 31-а, м. Київ, 04108.
Телефони: (44) 468-3131, 464-1442, 464-1444.
E-mail: istina_knigi@ukr.net
<http://www.istina-books.com.ua>