

25.03.2016 – 31.03.2016, № 11

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Ultra vires по-новому... Опасные выводы ВСУ

Конфликты между интересами частного собственника и интересами общества являются распространенным явлением. Последствиями таких конфликтов может быть как ограничение права частной собственности, так и прекращение его в принудительном порядке.

Верховный Суд Украины (далее – ВСУ) в своем [постановлении от 16 декабря 2015 года](#) пришел к выводу о необходимости прекращения права частной собственности и о возврате государству земельного участка, который ранее принадлежал лесному фонду.

Однако доводы, которыми оно мотивировано, могут отрицательно повлиять на судебную практику в подобных спорах, особенно если учесть обязательность такого постановления для применения в Украине.

История дела

До июня 2002 года земли Бучанского леса принадлежали к землям лесохозяйственного назначения. 25 июня 2002 года местный совет принял решение об отнесении этих земель к жилой и общественной застройке. С 2006 года по 2012 год по решению органа местного самоуправления эти земли были переданы в частную собственность гражданам. В дальнейшем они были проданы по договорам купли-продажи одному человеку и объединены в один земельный участок.

17 октября 2014 года решением суда первой инстанции иск заместителя прокурора был удовлетворен и признано недействительным решение местного совета об отнесении спорных земель к землям жилой общественной застройки; признано недействительными проекты отвода земельных участков, а также истребован в пользу государства спорный земельный участок из незаконного владения. Указанное решение было оставлено в силе после его пересмотра судами апелляционной и кассационной инстанции.

Данное решение было обжаловано в ВСУ. Владелец земельного участка ссылаясь на то, что судебные решения в этом деле были приняты вопреки судебной практике Европейского суда по правам человека, в частности [статьи 1 Протокола 1 к Европейской конвенции по правам человека](#) (далее – Конвенция). ВСУ отклонил эту жалобу и оставил в силе предыдущие судебные решения.

Выводы ВСУ

Суд указал, что местный совет превысил свои полномочия и с нарушением закона принял решение об отнесении земли лесного фонда к землям жилой и общественной застройки, поскольку спорный

земельный участок находился в государственной собственности, имел статус земель лесного фонда и был расположен за пределами населенного пункта.

Учитывая указанное, суд пришел к выводу о необходимости истребования спорного земельного участка из частной собственности и его возврате в собственность государства на основании [статьи 153 ЗК Украины](#), [статьи 388 ГК Украины](#) как незаконно выбывшего из владения владельца (государства) вопреки его воле в результате превышения полномочий органом местного самоуправления, то есть суд применил доктрину *ultra vires*.

ВСУ поставил под сомнение добросовестность приобретения спорного земельного участка. Интересной является аргументация суда по этому поводу. Суд отметил, что *"владелец земельного участка в силу внешних, объективных, явных и видимых, характерных для леса естественных признаков (наличия лесной (древесной) растительности) спорного земельного участка знал или, проявив разумную осмотрительность, мог знать о том, что лес и участок выбыли из владения государства с нарушением требований закона, что ставит его добросовестность при приобретении земельного участка в собственность под обоснованное сомнение"*.

Относительно вопроса предоставления компенсации за ущерб, нанесенный владельцу изъятием земельного участка, ВСУ сослался на предписания [ст. 661 ГК Украины](#), отметив, что возмещение убытков владельцу должен осуществлять продавец. Другими словами, суд фактически признал, что государство не будет компенсировать причиненные убытки.

А справедливо ли решение и какие будут последствия?

По нашему мнению, такая аргументация опасна для формирования дальнейшей судебной практики в Украине. Нужно обратить внимание на то, что на момент приобретения права собственности на спорный земельный участок, он была оформлен как земля жилой и общественной застройки, о чем свидетельствовали правоустанавливающие документы на землю. Действующее законодательство не требовало от приобретателя убедиться, что целевое назначение земельного участка, указанное в документах, действительно отвечает реальному. Такие полномочия имеют органы государства и местного самоуправления, и для такой деятельности, очевидно, необходимы профессиональные знания. Более того, положениями [ст. 42 действующего на то время Лесного кодекса Украины](#) была предусмотрена возможность перевода лесных земель к другим категориям, соответственно и к категории земель жилой и общественной застройки. В такой ситуации у бывшего собственника спорного земельного участка не должно возникать сомнений относительно законности обретения своего права на землю. Лишение права собственности на том основании, что владелец не убедил в реальности целевого назначения земельного участка, указанного в правоустанавливающих документах, по нашему мнению, является чрезмерной и непропорциональной мерой.

Понимая украинские реалии, следует предположить, что во время вывода земельного участка из земель лесного фонда и дальнейшей передачи его в частную собственность, могла бы присутствовать коррупционная составляющая. Однако это предположение должно было бы стать предметом соответствующего уголовного производства. Скорее всего, в этой плоскости правоохранительные органы не работали или "недоработали". Вместе с тем именно по результатам соответствующего расследования целесообразней было бы ожидать получение доказательств добросовестности или недобросовестности приобретения спорного земельного участка следующими собственниками. Вместо этого, государство действовало иным образом – оно заменило соответствующее расследование спорными выводами ВСУ. С целью достижения общественного интереса земельный участок был возвращен государству, но способ, в который это было сделано, и аргументы суда выглядят неубедительно. Существует высокая вероятность, что обстоятельства этого дела станут предметом исследования в Европейском суде по правам человека, в котором Суд утвердит очередное решение не в пользу Украины.

Корректно ли ВСУ применил Конвенцию?

Европейский суд по правам человека неоднократно рассматривал подобные дела по жалобам заявителей на нарушение государствами [статьи 1 Протокола 1 к Конвенции](#). Уместно здесь было бы вспомнить [дело "Украина-Тюмень" против Украины](#)", в котором национальные органы лишили заявителя права собственности на недвижимое имущество в связи с тем, что Фонд государственного имущества Украины предоставил его за пределами компетенции (*ultra vires*), поскольку оно принадлежало местной общине.

В этом деле Европейский суд указал, что отнятие у заявителя имущества путем применения доктрины *ultra vires* отвечало интересам общества. Однако Суд должен убедиться, соблюдался ли в этом деле принцип пропорциональности.

Здесь нужно отметить, что вмешательство в право на мирное владение имуществом должно быть осуществлено с соблюдением "справедливого баланса" между требованиями общего интереса общества и требованиями защиты основоположных прав человека (см., среди прочих, [решение по делу "Спорронг и Леннрот против Швеции"](#)). В [деле "Украина-Тюмень" против Украины](#)" Европейский суд установил, что "справедливый баланс" не соблюден, ведь заявитель не знал и не мог знать о том, что имущество отчуждается за пределами полномочий государственного органа и не получил никакой компенсации за лишение его права на такое имущество. Суд установил, что таким образом на заявителя было возложено индивидуальное и тяжелое бремя, нарушившее справедливый баланс, который должен был быть соблюден между требованиями общественного интереса с одной стороны, и защитой права на мирное владение имуществом – с другой.

Проводя параллели с вышеупомянутым делом, следует отметить, что судами не были установлены обстоятельства, которые бы указывали на то, что владелец земельного участка знал или мог знать о нарушении порядка изменения целевого назначения земельного участка. Тем более, что закон позволял осуществление такого изменения, а именно нарушение, как установлено судами, заключалось в том, что решение об изменении целевого назначения было принято неполномочным органом и при отсутствии необходимого согласования. При таких обстоятельствах неубедительными являются доводы ВСУ о том, что владелец в этом деле является недобросовестным, ведь он должен был предусмотреть, что земельный участок был отнесен к землям лесного фонда исходя из его природных признаков (наличия лесной (древесной) растительности), вопреки тому, что документы, выданные самим же государством, свидетельствовали о противоположном.

Аналогично [делу "Украина-Тюмень" против Украины](#)" владелец земельного участка в г. Буча так же не получил никакой компенсации за ошибку государственных органов и органов местного самоуправления, действовавших *ultra vires*. На национальном уровне дальнейшая перспектива получения компенсации за убытки, причиненные решением о лишении собственности на земельный участок, выглядит призрачной. Обязанность их возместить была фактически переложена на плечи продавцов, которые, по нашему мнению, являются также потерпевшей стороной от незаконных действий органов власти (как минимум обстоятельствами дела не установлено, что продавец был осведомлен о незаконности выбытия земли из государственной собственности).

ВЫВОД:

Подытоживая приведенное выше, можно сделать вывод, что ВСУ, вопреки судебной практике Европейского суда по правам человека, допускает изъятие имущества у владельца земельного участка без дальнейшей соответствующей компенсации убытков на основании того, что государственные органы действовали *ultra vires*. По нашему мнению, мотивы, которыми ВСУ оправдал отсутствие возмещения, вряд ли будут

восприняты в Европейском суде как такие, которые отвечают
Европейской конвенции по правам человека.

Виталий Кулинич,
старший юрист судебной практики
ЕПАП Украина



Владимир Боряк,
младший юрист судебной практики
ЕПАП Украина



© ООО «Информационно-аналитический центр «ЛИГА», 2016.

© ООО «ЛИГА ЗАКОН», 2016.