

29.01.2016 – 04.02.2016, № 4

**СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА**

## **Обзор судебной практики по признанию отвода земли незаконным**

Земельное и строительное законодательство давно созрело для реформ. За последние годы градостроительная сфера деятельности успела обрасти таким толстым ворохом противоречивых норм, что в охапку с коррупцией и банальной бюрократией была уже готова просто схлопнуться в сингулярность.

К нашему счастью, новая власть нашла время и немного сил не просто подвинуть это мохнатое чудовище, но и попытаться разгрести все, что наворотили в строительстве и землеустройстве ее предшественники. Кабинет Министров активно принялся менять правовые нормы под лозунгом упрощения и децентрализации, в то время как Прокуратура уверенно ринулась в гущу судебных баталий, останавливая "незаконные" стройки и возвращая "незаконно отведенные" земли под крыло государства.

Именно в судебных тяжбах развернулась основная битва за гегемонию порядка и, по правде говоря, государству пришлось нелегко.



**Судебная практика касательно правоприменения в земельных правоотношениях никогда не отличалась стабильностью. К сожалению, земельному законодательству до сих пор не удавалось успеть вслед за новыми вызовами общества, вследствие чего Фемиде приходилось самостоятельно разрешать всплывшие на поверхность коллизии, раз за разом будоража общественность оригинальностью своего подхода.**

Ушедший 2015 год оставил на суждение практикующих юристов немало интересных решений, порой весьма спорных.

*О проблемах определения юрисдикции споров*

Пожалуй, самым стойким камнем преткновения в судебной системе остался вопрос судебной юрисдикции при разрешении споров касательно законности выделения земельных участков.

"Перетягивание одеяла" между судами разных специализаций в таких спорах длится уже очень давно: административные суды считают своим долгом устанавливать законность и справедливость в земельных спорах с субъектами властных полномочий, в то время как общая и хозяйственная юрисдикции не видят в таких тяжбах ничего иного, нежели вопрос права собственности, относящийся к их компетенции.

Казалось, [Решение Конституционного Суда Украины от 01.04.2010 года № 10-рп/2010](#) давным-давно должно было закрыть вопрос для дальнейших инсинуаций. В нем Конституционный Суд дал толкование, в частности, [пункту 1 части 1 статьи 17 КАС Украины](#) (в его редакции от 01.04.2010 г.), разъяснив, что к публично-правовым спорам, на которые распространяется юрисдикция административных судов, принадлежат и земельные споры физических либо юридических лиц с органом местного самоуправления как субъекта властных полномочий, связанные с оспариванием его решений, действий либо бездействия.

Но не тут-то было!

17.05.2011 г. Пленум Высшего хозяйственного суда Украины принял [постановление № 6 "О некоторых вопросах практики рассмотрения дел в спорах, возникающих из земельных отношений"](#), в котором разъяснил, что органы государственной власти и местного самоуправления, распоряжаясь землями государственной и коммунальной собственности, действуют от лица государства либо территориальной общины как собственника земли и, следовательно, вступают в равноправные отношения с физическими лицами и субъектами хозяйствования. Таким образом, при наличии земельного спора и состава сторон, в рамках [статьи 1 ХПК Украины](#), – добро пожаловать в хозяйственный суд!

Не промолчала и гражданская юрисдикция. В [постановлении от 01.03.2013 г. № 3 "О некоторых вопросах юрисдикции общих судов и определения подсудности гражданских дел"](#) Пленум Высшего специализированного суда Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел обратил внимание, что согласно [ст. 5 ЗК Украины](#) одним из принципов земельного законодательства является равноправие права собственности на землю граждан, юридических лиц, территориальных общин и государства. Отталкиваясь от данного принципа, если участником спора является физическое лицо, то независимо от участия субъекта властных полномочий такие споры ждут в общем суде для защиты нарушенного права собственности.

Видимо, возмущенный подобным произволом Пленум Высшего административного суда Украины 20.05.2013 г. принял [постановление № 8 "Об отдельных вопросах юрисдикции административных судов"](#), в котором категорическим образом отнес земельные споры к сфере публично-правовых отношений и административной юрисдикции.

Баталии продолжились.

Попыткой разрешить конкуренцию можно считать [постановления Верховного Суда Украины \(ВСУ\) от 11.11.2014 г. по делу № 21-493a14](#) и [от 09.12.2014 г. по делу № 21-308a14](#). В них Суд разъяснил, что горсовет, реализуя свои права как собственника земли, выступает равноправным участником правоотношений, посему об административной юрисдикции не может быть и речи.

Почему я говорю "попыткой"? Потому что в 2015 году законодатель подарил [КАС Украины](#) новую редакцию [статьи 244-2](#), позволив отступить административному суду от позиции Верховного Суда

Украины, чем административная юрисдикция не преминула воспользоваться.

В определениях от 11.06.2015 г. по делу № К/800/14518/13, от 11.06.2015 г. по делу № К/800/14989/13, от 17.06.2015 г. по делу № К/800/68549/14, от 08.07.2015 г. по делу № К/800/15397/15 (и многих других) Высший административный суд Украины (ВАСУ) заявил о своем несогласии с правовой позицией Верховного Суда Украины, изложенной в указанных выше постановлениях от 11.11.2014 г. по делу № 21-493а14 и от 09.12.2014 г. по делу № 21-308а14.

В своем несогласии ВАСУ сослался на упомянутое выше Решение Конституционного Суда Украины от 01.04.2010 г. № 10-рп/2010 и отметил, что реализация в земельных правоотношениях субъективных прав физических и юридических лиц не переводит такие споры в категорию частноправовых.

Новый виток неопределенности вновь завис мрачной тенью над судебной системой. Юридическое общество ждало своего героя, готового разорвать порочный круг.

Дождалось. Конец 2015 года ознаменовался очень убедительным правоприменением Верховного Суда Украины, которое, возможно, принесло в данную коллизию долгожданное разрешение. Более того, точка, поставленная ВСУ, получилась очень "жирной" во многих аспектах.

Конечно же, речь идет о [постановлении Верховного Суда Украины от 16.12.2015 г. по делу № 6-2510ц15](#) – своеобразной звезде новостных лент. Постановление было принято в известном споре о возврате государству 14,05 га леса в Буче (Киевская область), пребывавшего в собственности семьи бывшего первого зампреда Верховной Рады Игоря Калетника.

В указанном [Постановлении](#) судебные палаты в гражданских, административных и хозяйственных делах Верховного Суда Украины, предварительно рассмотрев доводы ВАСУ, последовательно подтвердили правовой вывод, изложенный в своих [постановлениях от 11.11.2014 г. по делу № 21-493а14](#) и от 09.12.2014 г. по делу № 21-308а14.

Верховный Суд Украины указал, что ключевым признаком публично-правовых отношений является реализация управленческих функций субъектом властных полномочий, в то время как в распоряжении землями органы исполнительной власти и местного самоуправления выступают как субъект права собственности. При этом ВСУ напомнил о [Решении Конституционного Суда Украины от 16.04.2009 г. по делу № 7-рп/2009](#), где КСУ разграничил акты органа местного самоуправления на нормативные и ненормативные, которые выносятся однократно и исчерпывают свое действие фактом их исполнения.



**Принимая решение о распоряжении землями государственной и коммунальной собственности, соответствующий орган принимает ненормативный акт, исчерпывая на этом свою управленческую функцию и, соответственно, порождая частноправовые правоотношения собственности.**

В таком случае требование о признании решения незаконным может рассматриваться как способ защиты нарушенного гражданского права по [статье 16 ГК Украины](#) и предъявляться в суд для рассмотрения в гражданском и хозяйственном судопроизводстве.

Смею надеяться, что указанное [Постановление ВСУ](#) наконец принесет в данную категорию споров так

желаемое многими единообразие правоприменения.

### *О способе защиты права*

Развернув активную кампанию по возвращению "незаконно отчужденных" земель в собственность государства, Прокуратура Украины натолкнулась на серьезное сопротивление со стороны собственников. На многих из подобных земельных участков раскинулись порой уже введенные в эксплуатацию огромные жилищные комплексы как знамя строительного бума последних лет, а посему застройщикам было, что терять.

Как оказалось, простой отменой собственного решения со стороны органа, который изначально передал земельный участок в частные руки, не обойтись. Очередным подтверждением этого выступило [постановление Высшего административного суда Украины от 03.02.2015 г. по делу № К/800/15674/13](#).

В своем Постановлении, сославшись на [постановление Верховного Суда Украины от 05.03.2012 г. № 21-423a11](#) и [Решение Конституционного Суда Украины № 7рп/2009 от 16.04.2009 г.](#), ВАСУ очередной раз напомнил, что распоряжение областной госадминистрации о землеотводе является ненормативным актом, исчерпавшим свое действие, а соответственно, не может быть в дальнейшем отменено самой госадминистрацией.

В поисках наиболее оптимального способа защиты интересов государства Прокуратура забрасывала районные и хозяйственные суды самыми разнообразными исковыми требованиями.

Здесь "око государево" столкнулось с более широким толкованием упомянутого выше Решения Конституционного Суда Украины № 7рп/2009 от 16.04.2009 г. и, что более важно, – его последствиями.

Пересматривая заявление, 11.11.2014 г. Верховный Суд Украины вынес [постановление № 21-405a14](#), в котором отказал Генеральной прокуратуре Украины в пересмотре дела, а также в иске о признании незаконным решения Киевсовета, при этом сославшись на указанное [Решение КСУ](#).

Верховный Суд разъяснил, что решение Киевсовета о передаче земельных участков является все тем же ненормативным актом, исчерпавшим свое действие. Как следствие данного факта, исчерпавшее себя решение Киевсовета не может быть признано незаконным, поскольку такой способ совершенно не порождает никаких последствий для собственника либо арендатора земельного участка.

По мнению Верховного Суда, такой способ не защищает нарушенные права, поэтому иск, предметом которого является спорное решение органа местного самоуправления, не должен рассматриваться.

Примечательно, что отклонив заявление Генерального прокурора Украины, Верховный Суд сделал оговорку о том, что рассмотрение данного иска не влияет на сам факт законности правоустанавливающих документов на земельный участок.

Указанная правовая позиция нашла свое применение в судах низшего звена, например, в [постановлениях Высшего хозяйственного суда Украины от 26.05.2015 г. по делу № 911/3285/14](#) и [от 16.07.2015 г. по делу № 911/3269/14](#). Лавочка "Признать незаконным", похоже, закрывалась.

Немного ясности внес все тот же Верховный Суд Украины.

В [постановлении от 28.01.2015 г. по делу № 6-221цс14](#) Верховный Суд подтвердил правильность решения судов предыдущих инстанций об отказе признать за государством право собственности на земельный участок, отчуждение которого было признано незаконным. При этом ВСУ напомнил, что правильным способом защиты права в данном случае будет иск об истребовании имущества путем виндикации.

К сожалению, в этом же деле № 6-221цс14 Суд непоследовательно подтвердил законность требований признать решение органа местного самоуправления незаконным, упустив его "ненормативность" и "самоисчерпаемость".

Поэтому упомянутое выше [постановление № 21-405а14 от 11.11.2014 г.](#), похоже, постепенно становится "белой вороной" в судебной практике, отвергается судами (как, например, хозяйственным судом Киевской области в [решении по делу № 911/2351/15](#)) и исчезает с горизонта внимания в своем нонконформизме. Туда ему и дорога!

### *Чья земля – местного совета или госадминистрации?*

Слегка вынырнув из гущи баталий процессуального права, можно упомянуть еще одно достаточно знаковое судебное решение 2015 года.

Как правило, основная масса судебных споров относительно законности выделения земельного участка была основана на том, что районный либо городской совет, принимая решение о землеотводе, выходил за пределы своих полномочий, распоряжаясь землями за границами населенного пункта. Учитывая, что действующий [Земельный кодекс Украины](#) относит земли за пределами населенных пунктов к компетенции районных государственных администраций, преобладающие большинство споров упиралось в простой вопрос: а чья собственно земля – местного совета или госадминистрации?

Как ни странно, но провести ту условную замкнутую черту, отграничивающую населенный пункт, которая упомянута в [статье 173 ЗК Украины](#), оказалось очень трудным заданием. В Украине годами и десятилетиями никто не озадачивался привести административно-территориальный раздел в порядок, особенно в крупных городах, где подведомственность земли – это еще и отличный доход.

Сторонами споров активно поднимались тонны макулатуры из государственных архивов: решения советов, утвержденные и неутвержденные проекты землеустройства, индексные кадастровые карты.

Если удавалось установить, что земельный участок хоть в каком-то документе упоминается как часть населенного пункта, – считай выигрыш дела был в кармане стороны. Объем макулатурно-доказательной базы решал все.

В этом плане весьма важным стало [постановление Верховного Суда Украины от 28.01.2015 г. по делу № 6-221цс14](#) (уже упоминалось выше).

В данном Постановлении ВСУ разъяснил, что при отсутствии градостроительной либо другой документации, которая бы устанавливала границы пгт Коцюбинское Киевской области, вывод суда о превышении поселковым советом своих полномочий по распоряжению землями был обоснованным.



**Таким образом, критичным стал не просто факт нахождения земельного участка (в городе либо за городом), а наличие утвержденной в установленном порядке градостроительной документации, устанавливающей границы населенного пункта. Если такая документация не утверждена, любой земельный участок (даже в самом центре населенного пункта) не может считаться землями, подведомственными местному органу самоуправления.**

К сожалению, с этим в населенных пунктах все плохо. Несмотря на относительно недавнюю отмену необходимости генеральных планов для утверждения границ, многие населенные пункты так и остаются с неутвержденными планами землеустройства.

### ***Иск прокурора и исковая давность***

В строительстве, как и в любом другом бизнесе, если конечно мы не имеем дела с мошенничеством, очень важной является возможность спрогнозировать будущие события с целью заложить их денежную квинтэссенцию в финансовый план.

С этой точки зрения украинские реалии очень далеки от идеала. Потуги Прокуратуры вернуть весь состоявшийся прежде землеотвод в рамки законодательства порой оборачивались вещами, весьма отдаленными от понятия "социальная справедливость".

Очевидно, что крайними оставались честные инвесторы, которые приобрели квартиру в доме, стоящем на незаконной земле. Никто не мог чувствовать себя защищенным, не ведая, какие скелеты пылятся годами в шкафу застройщика.

К счастью, в 2015 году Верховный Суд Украины напомнил, что слишком пыльные скелеты уже не угроза.

В своем [постановлении от 25.03.2015 г. по делу № 3-21rc15](#) ВСУ разъяснил, что прокурор осуществляет представительство органа, в интересах которого он обращается в суд на основании закона (процессуальное представительство), а потому положения закона о начале течения исковой давности распространяется и на обращение прокурора в суд с заявлением о защите государственных интересов, но не наделяет прокурора полномочиями ставить вопрос о восстановлении срока исковой давности при отсутствии такого ходатайства со стороны самого лица, в интересах которого прокурор обращается в суд. При этом Суд напомнил, что истцом в данном случае выступает все-таки орган, который Прокуратура представляет, а доводы о том, что срок исковой давности начался с момента проведения прокурорской проверки, были Судом отклонены.



**Таким образом, в земельных спорах по искам Прокуратуры и при наличии заявления о применении сроков исковой давности судам следует убедиться, когда той или иной районной госадминистрации стало известно о спорном землеотводе.**

## *Право лица на мирное владение имуществом*

Завершая мой судебный экскурс, вернусь еще раз к известному спору о Бучанских лесах – постановлению Верховного Суда Украины от 16.12.2015 г. по делу № 6-2510ц15, потому как в нем была затронута еще одна оригинальная правовая концепция.

Немного раньше, 26.05.2015 г., Высший хозяйственный суд Украины принял постановление по делу № 911/3285/14, в котором, среди прочего, указал, что первым и самым важным требованием ст. 1 Первого протокола к Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод является то, что любое вмешательство публичных органов в мирное владение имуществом должно быть законным.

При этом ВХСУ сослался также на решение Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) от 24.06.2003 г. № 44277/98 "Стретч против Соединенного Королевства". В своем решении ЕСПЧ установил, что поскольку лицо лишили права на имущество только на тех основаниях, что нарушения были со стороны государственного органа, то в данном случае имело место "непропорциональное" вмешательство в право заявителя на имущество и нарушение ст. 1 Первого протокола Конвенции.

Учитывая данные обстоятельства, ВХСУ пришел к выводу, что признание недействительным договора, по которому покупатель получил имущество от государства, является недопустимым.

Эти же доводы стали предметом рассмотрения Верховного Суда Украины в споре по Бучанскому лесу.

В своем постановлении № 6-2510ц15 от 16.12.2015 г. ВСУ также проанализировал практику ЕСПЧ как классического подхода (решение от 23.09.82 г. по делу "Спорронг и Леннрот против Швеции", решение от 21.02.86 г. по делу "Джеймс и другие против Соединенного Королевства"), так и целый ряд более современных решений, включая решения "Щекин против Украины" от 14.10.2010 г., "Серков против Украины" от 07.07.2011 г. и "East/West Alliance Ltd против Украины" от 23.01.2014 г.

В то же время Суд акцентировал внимание, что критериями, обозначающими соответствие государственного вмешательства статье 1 Первого протокола Конвенции, являются законность такого вмешательства, наличие "общественного", "публичного" интереса и соблюдение принципа "пропорциональности".

Пройдясь по всем перечисленным критериям, Верховный Суд напомнил, что земля является объектом права собственности и национальным богатством украинского народа и выбыла из его владения незаконно, а лицо, получившее ее в собственность от органа местного самоуправления, могло обоснованно предположить, что земельный участок, покрытый лесом, выбыл из собственности государства с нарушениями.

Учитывая изложенное, ВСУ сделал вывод, что результат рассмотрения судом иска Прокуратуры по сути не претит критериям правомерного вмешательства государства в права лица на мирное владение имуществом, как это предусмотрено ст. 1 Первого протокола к Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод.

### **ВЫВОД:**

**2015 год стал хоть и не самым оригинальным в плане правоприменения в**

истории земельных споров, но в то же время оставил массу впечатлений для практикующей судебной общественности.

Безусловно, очень много интересных судебных решений осталось вне текста данной статьи, но я полагаю, что упомянутая судебная практика сослужит хорошим индикатором общих тенденций в спорах о признании землеотводов незаконными.

Будем надеяться, что и в дальнейшем наша судебная власть, устанавливая законность в обществе, не станет забывать о справедливости.

**Сергей Паперник,  
юрист практики разрешения судебных споров  
Sayenko Kharenko**



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

© ООО «ЛИГА ЗАКОН», 2016.

© ООО "Информационно-аналитический центр "ЛИГА", 2016  
© ООО "ЛИГА ЗАКОН", 2016

