

УДК 347.23:347.922.15

Георгій Харченко,

докт. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри цивільного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМИ ПОЗОВНОЇ ДАВНОСТІ ПІД ЧАС ВИТРЕБУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ЗА ПОЗОВАМИ В ІНТЕРЕСАХ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена правовому аналізу судової практики України щодо відмови судів застосовувати правові наслідки спливу позовної давності за позовами, які висуваються до добросовісних набувачів під час витребування земельних ділянок на користь держави. Акцентовано увагу на неповному дослідженні та врахуванні судами всіх обставин, що мають істотне значення для справедливого вирішення таких справ. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного цивільного законодавства України з порушеного питання.

Ключові слова: захист права власності, добросовісний набувач, позовна давність, принцип належного урядування, принцип юридичної визначеності.

Постановка проблеми. Останнім часом за ініціативою прокуратури в Україні збільшується кількість судових справ щодо витребування на користь держави земельних ділянок, які свого часу були передані у приватну власність за рішеннями неуправлених на це місцевих державних адміністрацій. Часто відповідні позовні вимоги подаються вже після спливу трьохрічного строку, коли оспорювані дії органів державної влади мали місце. Сформована в Україні судова практика застосування позовної давності із цих питань викликає сьогодні багато нарікань з огляду на необхідність дотримання в праві принципу справедливості й урахування позиції Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) з розгляду подібних спорів. Зазначене зумовлює доцільність проведення правового аналізу правомірності відмови судів застосовувати наслідки спливу позовної давності за позовами, що висуваються в інтересах держави під час витребування земельних ділянок від добросовісних набувачів.

Окремі питання щодо захисту в Україні інтересів добросовісних набувачів під час витребування майна на користь держави розглядали в працях і публікаціях такі вітчизняні вчені й правознавці-практики: В. Веремко, Р. Губський, Р. Кобець, О. Кот, М. Процик, Ю. Пшевоцький, Л. Тарасенко, Р. Титикала та інші.

Метою статті є правовий аналіз недоліків вітчизняної судової практики щодо незастосування правових наслідків спливу позовної давності під час задоволення позовних вимог, які висуваються в інтересах держави щодо витребування земельних ділянок від добросовісних набувачів.

Виклад основного матеріалу. Одразу звернемо увагу на те, що питання застосування правових наслідків спливу позовної давності, як правило, вирішується не на користь відповідачів, незважаючи на те що в Постанові від 16.11.2016 у справі № 487/10132/14-ц Верховний Суд України (далі – ВСУ) сформулював правову позицію, що порівняльний аналіз термінів «довідався» та «міг довідатися», які містяться в ст. 261 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України, дає підстави для висновку про *презумпцію можливості й обов'язку особи знати про стан своїх майнових прав*, а тому доведення факту, через який позивач не знав про порушення свого цивільного права й саме із цієї причини не звернувся за його захистом до суду, недостатньо. Позивач повинен також довести той факт, що він не міг дізнатися про порушення свого цивільного права, що також впливає із загального правила, встановленого ст. 60 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України (ст. 81 за чинною редакцією ЦПК України (додано нами – Г. Х.)), про обов'язковість доведення стороною спору тих обставин, на котрі вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень. Відповідач, навпаки, мусить довести, що інформацію про порушення можна було отримати раніше [1].

Зазначимо, що правовий висновок ВСУ, на жаль, не дає чіткої відповіді, чим суди мають керуватися більше – презумпцією обізнаності особи (позивача) про стан свого майнового права чи все-таки обов'язком відповідача довести, що позивач мав можливість дізнатися про порушення раніше. На практиці розгляд цієї категорії справ виглядає так.

По-перше, добросовісні набувачі в таких справах залишаються самотніми в доведенні, що держава в особі відповідного державного органу могла раніше, ще до спливу трьохрічного строку з моменту порушення права, дізнатися про це. Інший відповідач – державний орган, рішення якого оспорується, по суті, просто самоусувається від судового розгляду справи, оскільки це рішення, як правило, приймалося попереднім керівництвом і, відповідно, ніхто з державних службовців не має бажання протиставляти себе державі. Тобто, фактично весь тягар щодо доведення неправомірності висунутих проти добросовісних набувачів вимог, у тому числі доведення факту спливу позовної давності, за такими справами покладається в цивільному процесі виключно на добросовісних набувачів, тоді як представники державного органу-відповідача зазвичай не з'являються на судові засідання й не спростовують вимоги позивача.

По-друге, все ще, на жаль, поширеною є судова практика, коли суди оцінюють як доказ у справі твердження позивача та прокуратури, що позивач довідався про порушення свого права лише після відповідного повідомлення прокуратури, яка, у свою чергу, дізналася про це під час перевірки законності оспорюваного рішення. Суди при цьому не ставлять собі запитання: чому така перевірка проведена не протягом трьохрічного строку після винесення оспореного рішення, а вже після спливу чотирьох, а подекуди навіть семи й більше років (див., наприклад, справу № 674/31/15-ц [2])? І як, нарешті, такі твердження позивача і прокуратури узгоджуються з тим, що останні за законодавством наділені повноваженнями контролю за законністю діяльності тих державних органів, рішення яких вони оспорувають?

Таку судову практику цікаво оцінити через призму статистичних даних. Наприклад, у 2013 році кількісний штат працівників органів прокуратури в Україні був найвищим з усіх країн Європи: 43 на 100 тисяч населення, тоді як у Німеччині цей показник – 5, у Молдові – 16, у середньому в Європі – 10, навіть у Росії – 32 прокурори на 100 тис. населення [3, с. 1].

З огляду на ці показники, малообгрунтованою вбачається позиція тих судів, які, задовольняючи позовні вимоги й відмовляючись уважати пропущеним строк позовної давності, пояснюють свій висновок тим, що без перевірки законності прийнятого, а потім оспореного рішення прокуратура не могла дізнатися про вчинення правопорушення, оскільки із самого змісту рішення факт правопорушення виявити не можна, і хоча про-

кураатура (та/або позивач) була своєчасно про це рішення поінформована, проте не могла знати, що було вчинене порушення права позивача.

Безперечно, така судова практика може мати далекосяжні й згубні наслідки для всього цивільного обороту. За таким підходом можна вимагати скасування та визнання недійсними будь-яких актів суб'єкта владних повноважень і правочинів, як наслідок, переглянути, наприклад, усі результати приватизації, відбираючи в нових власників (уже добросовісних набувачів) усе їхнє майно лише на тій підставі, що колись дуже давно якийсь орган державної влади допустив правопорушення у своїй діяльності, а оскільки інший державний орган, зокрема прокуратура, заявлять, що дізналася про ці порушення тільки зараз, тоді строк позовної давності не сплив і майно може бути повернуто знову до державної власності. Якщо тут ще згадати, що за радянські часи взагалі не існувало такої форми права власності, як приватна, а все, як правило, перебувало в державній власності, тоді все майно, яке колись перейшло з державної власності до приватної, буде знаходитися під ризиком того, що воно, незважаючи на трьохрічний строк позовної давності, може підпасти під оспорювання й витребування на користь держави.

Однак насправді саме держава й має забезпечувати стабільність і прогнозованість цивільного обороту. Вона, зазначено в Постанові ВСУ від 08.06.2016 (справа № 6-3029цс15), є відповідальною за прийняті її органами незаконні правові акти. Їх скасування не має ставити під сумнів стабільність цивільного обороту, підтримувати яку покликані норми про позовну давність. На відміну від інших учасників цивільних правовідносин, держава несе ризик спливу строку позовної давності на оскарження нею незаконних правових актів державних органів, якими порушено право власності чи інше речове право [4].

Утім прикладів урахування вищезгаданої позиції в судовій практиці майже немає, судові інстанції переважно нехтують фактами спливу позовної давності під час захисту інтересів держави, надаючи їм очевидну перевагу над інтересами приватних осіб.

По-третє, складність доведення добросовісним набувачем факту обізнаності або можливості обізнаності раніше позивача та прокуратури про порушення майнового права полягає в тому, що суди зазвичай не сприймають як доказ у справі супровідні листи, якими оспорене рішення надсилалось до позивача і прокуратури, як звіт про діяльність відповідного державного органу. Указують,

що такі листи не доводять факту їх отримання, оскільки за усталеною в Україні практикою листування між державними органами відбувається простим, а не рекомендованим способом. Звісно, позивач і прокуратура при цьому стверджують, що в їхніх програмах автоматизованого документообігу та контролю такі листи не зареєстровані, а суди сприймають такі твердження як доведений факт без підтвердження будь-якими іншими доказами й перевірки правдивості таких тверджень (чи були збої в програмі документообігу, випадки втрати даних, чи є можливість у позивача вносити зміни в базу даних і взагалі чи належним чином поставлена сама робота щодо реєстрації всієї кореспонденції, що отримується позивачем, тощо).

Отже, виникає ситуація, коли добросовісним набувачам насправді дуже складно довести, що держава в особі відповідного державного органу, так само як і прокуратура, якщо не знали, то принаймні могли дізнатися про факт правопорушення своєчасно й, відповідно, своєчасно висунути свої позовні вимоги в межах строку позовної давності. За таких обставин суди вбачають справедливим не стільки керуватися презумпцією обізнаності позивачем про стан своїх майнових прав, скільки констатувати, що строк позовної давності державними органами не був пропущений, оскільки останні не могли дізнатися про це раніше й, відповідно, добросовісний набувач не зміг як відповідач довести іншого.

Убачаємо, що такий підхід суперечить практиці ЄСПЛ, який у своїх рішеннях неодноразово підкреслював, що «позовна давність – це законне право правопорушника уникнути переслідування або притягнення до суду після закінчення певного періоду після скоєння правопорушення. Термін позовної давності, що є звичайним явищем у національних законодавствах держав-учасниць Конвенції, виконує кілька завдань, у тому числі забезпечує юридичну визначеність та остаточність, запобігаючи порушенню прав відповідачів, які можуть трапитись у разі прийняття судом рішення на підставі доказів, що стали неповними через сплив часу» (п. 570 Рішення від 20.09.2011 за заявою № 14902/04 у справі ВАР «Нафтова компанія «Юкос» проти Росії»; п. 51 Рішення від 22.10.1996 за заявами № 22083/93, 22095/93 у справі «Стаблінгс та інші проти Сполученого Королівства») [5].

Усі державні органи, звертає увагу ЄСПЛ, мають діяти й чітко дотримуватися у своїй діяльності принципу «належного урядування». Останній передбачає, що в разі, коли йдеться про питання загального інтер-

есу, зокрема якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні *діяти вчасно й у належний і якомога послідовніший спосіб* (див. Рішення ЄСПЛ у справах «Beyeler v. Italy» від 28.05.2002, п. 120 [6], «Öneryildiz v. Turkey» від 18.09.2002, п. 128 [7]). На державні органи, зокрема, покладено *обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок* (див., наприклад, Рішення ЄСПЛ у справі «Lelas v. Croatia» від 20.05.2010, п. 74 [8]) і сприятимуть юридичній визначеності в цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (див. рішення ЄСПЛ у справах «Beyeler v. Italy» від 28.05.2002, п. 119 [6], «Öneryildiz v. Turkey» від 18.09.2002, п. 128 [7]).

Наголошується, що принцип «належного урядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість (див., наприклад, Рішення ЄСПЛ у справі «Moskal v. Poland» від 15.09.2009, п. 73 [9]).

Інакше кажучи, державні органи, які не впроваджують або не дотримуються власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків (див. рішення ЄСПЛ у справі «Lelas v. Croatia» від 20.05.2010, п. 74 [8]). Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються (див. рішення ЄСПЛ у справі «Gashi v. Croatia» від 13.12.2007, п. 40 [10]).

Важливо підкреслити, що в контексті скасування помилково наданого права на майно принцип «належного урядування» покладає на державні органи обов'язок *діяти невідкладно, виправляючи свою помилку* (див., наприклад, рішення ЄСПЛ у справі «Moskal v. Poland», п. 69 [9]).

У світлі сказаного вбачається неприпустимою позиція тих судів, які у своїй оцінці, коли відповідний орган державної влади міг дізнатися про скоєне щодо державної земельної ділянки правопорушення, не бере до уваги наявність у позивача відповідних повноважень контролю за діяльністю іншого державного органу, який разом із добросовісним набувачем земельної ділянки виступає одним із відповідачем у справі. Йдеться, зокрема, про обласні державні адміністрації, які, відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11], у межах своїх повноважень *здійснюють контроль* за діяльністю районних державних адміністрацій, а голови районних державних адмі-

ністрацій *регулярно інформують* про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними. Мета такого контролю встановлена ч. 2 ст. 33 вищезазначеного Закону, а саме: забезпечити відповідність розпоряджень голови райдержадміністрації Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України.

Доречно звернути увагу на те, що згідним вище Законом визначається цілий комплекс заходів для реалізації наданих обласним державним адміністраціям контрольних повноважень, зокрема проведення перевірок; отримання статистичної та іншої інформації; залучення вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок тощо. Якщо ж при цьому врахувати, що порушення із земельних питань в Україні мають насправді постійний і системний характер, це, звичайно, мало б спонукати відповідні державні органи більш прискіпливо ставитися до належного виконання своїх обов'язків щодо контролю. Отже, позиція судів, які не визнають вплив позовної давності після чотирьох, п'яти й більше років потому, коли правопорушення відбулося, виглядає, на наш погляд, неприйнятною.

З боку судової влади, на жаль, не надається належної оцінки й тому факту, що розпорядження органів державної влади є *відкритими (публічними) та загальнодоступними*. За усталеною й системною практикою, всі акти місцевих державних адміністрацій в Україні розміщуються на їхніх офіційних сайтах в Інтернеті, тобто вони знаходяться у відкритому доступі. Так само відкритими й доступними, відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV [12], в Україні є й відомості Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (п. 5 ч. 1 ст. 3).

За цим законом, що важливо, держава *гарантує* об'єктивність, достовірність і повноту відомостей про зареєстровані права на нерухоме майно, що, звичайно, має передбачати посилену відповідальність держави за законність проведеної реєстрації речових прав на земельну ділянку. Без цього така реєстрація втрачає практичний сенс для учасників цивільного обороту, коли раптом потім може з'ясуватися, що рішення, на підставі якого державна земельна ділянка перейшла у приватну власність, прийняте неуправленим на це державним органом влади, поза його повноважень.

З огляду на зазначене, вбачається, що державні органи та прокуратура, маючи,

згідно з чинним законодавством України, широкі владні повноваження щодо контролю за діяльністю інших державних органів, рішення яких вони оспорожують у суді, мають можливість, відповідно до принципу «належного урядування», своєчасно дізнатися й відповідно реагувати на факт правопорушення, а тому й суди, визначаючись щодо пропусення строку позовної давності, повинні в разі захисту інтересів держави надавати перевагу й відповідно застосовувати презумпцію обізнаності позивача про стан своїх майнових прав, а не вимагати від добросовісних набувачів доведення обставин, що позивач знав або міг дізнатися своєчасно про порушення свого права. Важливо те, що згадана вище презумпція впливає зі змісту ст. 261 ЦК України [13], тобто з норми матеріального права, тоді як обов'язок відповідача – зі ст. 81 ЦПК України [14], тобто з норми процесуального права. Оскільки суди, відповідно до чинного законодавства України, мають вирішувати спори керуючись нормами саме матеріального права, вбачається, що навіть якщо відповідач не зможе або просто не надасть докази того, що позивач знав або міг дізнатися своєчасно про порушення свого права, питання впливу позовної давності все одно має вирішуватися на користь відповідача, якщо, звичайно, позивач не надасть суду докази (а не твердження) того, що він насправді не міг своєчасно дізнатися про порушення свого права через певні обставини, які йому в цьому заважали.

Певні надії на зміну наявної в судовій владі практики невизнання впливу позовної давності покладалися на новий склад ВСУ. Однак перші його рішення поки не виправдовують такі сподівання. Знову використовується та сама аргументація, коли сам по собі факт отримання позивачем, тобто, наприклад, облдержадміністрацією, розпорядження районної державної адміністрації, яке оспорожується в суді, не свідчить про порушення вимог закону під час його прийняття, а тому позивач нібито не міг своєчасно дізнатися про скоєне правопорушення [15]. Знову судом не надається належної правової оцінки, що позивач, відповідно до чинного законодавства України, має необхідні повноваження контролю за відповідачем, а з огляду на поширену практику зловживання щодо земельних питань, такий контроль мав би бути з боку позивача своєчасним і повним. Не є виною добросовісних набувачів, що звітування перед позивачем про прийняті райдержадміністрацією рішення відбувалось неповно, без надання додатків до прийнятих рішень, без зазначення категорії земель, із яких виділялись спірні

земельні ділянки, тощо. Отже, хибною є практика перекладання наслідків неналежного урядування в Україні на приватних осіб-набувачів земельних ділянок у ситуації, коли механізм стягнення компенсації колишньому добросовісному власникові-набувачу до цього часу на законодавчому рівні не запроваджено [16, с. 173].

Висновки

На підставі проведеного вище дослідження матеріалів судової практики, норм чинного законодавства України з порушеного в статті питання вбачається доцільним резюмувати таке:

1. Вирішуючи питання щодо можливого впливу позовної давності, суди мають застосовувати презумпцію обізнаності позивача про стан його майнового права, а не посилається на процесуальний обов'язок відповідача довести, що позивач мав можливість дізнатися про скоєння правопорушення раніше. Презумпція має перевагу, оскільки базується на нормі матеріального, а не процесуального права.

2. У законодавство України щодо державної реєстрації речових прав на майно та їх обтяжень доцільно вести зміни й покласти на особу, яка здійснює державну реєстрацію речових прав і їх обтяжень, обов'язок щодо перевірки законності правової підстави набуття, зміни або припинення речових прав на майно та їх обтяжень. Відповідно, у разі незаконності проведеної реєстрації держава (або нотаріус і держава (як субсидіарний відповідач)) має відшкодувати добросовісній потерпілій стороні всі завдані їй збитки, у тому числі упушену вигоду.

3. З метою посилення юридичних гарантій захисту речових інтересів добросовісних набувачів від посягань держави на їхнє майно, коли весь тягар негативних наслідків за помилки державних органів держава намагається перекласти із себе на приватних осіб, доцільним убачається встановлення, що позовна давність за позовами на користь держави (суб'єкта владних повноважень) щодо витребування майна від добросовісних набувачів установлюється в три роки з моменту скоєння правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Постанова Верховного Суду України від 16.11.2016 у справі № 487/10132/14-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62948851> (дата звернення: 30.11.2018).
2. Постанова Верховного Суду від 21.11.2018 у справі № 674/31/15-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78129908> (дата звернення: 30.11.2018).

3. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про чисельність органів прокуратури України» від 18.12.2013. 4 с. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49360 (дата звернення: 30.11.2018).

4. Постанова Верховного Суду України від 08.06.2016 у справі № 6-3029цс15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58789864> (дата звернення: 30.11.2018).

5. Постанова Верховного Суду України від 16.09.2015 у справі № 6-68цс15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51078286> (дата звернення: 30.11.2018).

6. Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of Beyeler v. Italy on 28 May 2002. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60485> (дата звернення: 30.11.2018).

7. Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of Önerildiz v. Turkey on 18 June 2002. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60510> (дата звернення: 30.11.2018).

8. Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of Lelas v. Croatia on 20 May 2010. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98827> (дата звернення: 30.11.2018).

9. Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of Moskal v. Poland on 15 September 2009. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94009> (дата звернення: 30.11.2018).

10. Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of Gashi v. Croatia on 13 December 2007. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84005> (дата звернення: 30.11.2018).

11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 30.11.2018).

12. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15> (дата звернення: 30.11.2018).

13. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 30.11.2018).

14. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 30.11.2018).

15. Постанова Верховного Суду від 23.05.2018 у справі № 469/1291/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74505912> (дата звернення: 30.11.2018).

16. Процик М.В. Особливості розгляду виндикаційних позовів у судовій практиці. Восьмі юридичні диспути з актуальних проблем приватного права, присвячені пам'яті Є.В. Васильовського: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 18 травня 2018 р.). Одеса, 2018. С. 171–175.

Статья посвящена правовому анализу судебной практики Украины об отказе судов применять правовые последствия истечения исковой давности по искам, предъявляемым к добросовестным приобретателям при истребовании земельных участков в пользу государства. Акцентировано внимание на неполном исследовании и учете судами всех обстоятельств, имеющих существенное значение для справедливого решения таких дел. Сформулированы предложения по усовершенствованию действующего гражданского законодательства Украины в этом вопросе.

Ключевые слова: защита права собственности, добросовестный приобретатель, исковая давность, принцип надлежащего управления, принцип юридической определенности.

The article is devoted to the legal analysis of the judicial practice of Ukraine about the refusal of courts to apply the legal consequences of expiration of the limitation of actions on claims against bona fide purchasers when a land is requested in favor of the state. Attention is focused on the incomplete investigation and accounting by the courts of all circumstances that are essential for a fair resolution of such cases. Formulated proposals to improve the current civil legislation of Ukraine in this matter.

Key words: protection of property rights, bona fide purchaser, limitation of actions, principle of good governance, principle of legal certainty.

