

**ЕФЕКТИВНІСТЬ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ:
ПРОБЛЕМИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ****THE EFFECTIVENESS OF LAND RIGHTS PROTECTION METHODS:
JUDICIAL PRACTICE PROBLEMS**

**Ярмак З.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника**

У статті здійснено теоретико-правове дослідження способів захисту прав на землю, закріплених у Земельному кодексі України, на предмет оцінки їх ефективності, ґрунтуючись на новелах матеріального та процесуального законодавства. Зроблено висновок про те, що законодавче закріплення способів як юридичних гарантій захисту прав на землю є недостатнім для реального захисту порушеного земельного права.

На основі проведеного аналізу змісту способів захисту прав на землю обґрунтовано, що їх роль і значення неоднакові: кожен спосіб захисту має свої особливості, різне функціонально-цільове спрямування та умови застосування. З огляду на різноманітність способів захисту земельних прав досліджено проблему обрання оптимального способу захисту в конкретній ситуації, за допомогою якого можна запобігти, припинити, усунути порушення права, відновити, а також компенсувати збитки, заподіяні його порушенням.

Аналіз судової практики дозволив зробити висновок про те, що неправильне обрання особою способу захисту порушених земельних прав тягне настання негативних наслідків як у процесуальному аспекті (відмова у задоволенні судом позову), так і в матеріальному плані (неможливість захистити порушене право).

Виявлену проблему правозастосування запропоновано вирішити шляхом законодавчого закріплення критеріїв належного та ефективного способу захисту порушеного права. Легітимне закріплення критеріїв ефективності способів захисту дасть можливість особі обрати найбільш оптимальний спосіб захисту порушеного права чи інтересу. З цього приводу досліджено наукові підходи до визначення критеріїв ефективності способів захисту.

Запропоновано дослідження ефективності способів захисту земельних прав здійснювати в контексті положень ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та на основі тлумачення її змісту Європейським судом з прав людини. Зроблено висновок про те, що ефективним буде той засіб захисту, за допомогою якого можна запобігти, припинити, усунути порушення права, відновити та компенсувати збитки, заподіяні їх порушенням; при цьому орган, що розглядає скаргу по суті, для захисту порушеного права вправі використовувати всі способи, які передбачені у національному праві.

Ключові слова: спосіб захисту прав на землю, ефективний спосіб захисту, критерії ефективності, ефективний засіб правового захисту.

The article carries out a theoretical and legal research in land rights protection ways enshrined in the Land Code of Ukraine, for effectiveness evaluation, based on the novels of Substantive and Procedural Legislation. It is concluded that the legislative consolidation of methods as legal guarantees for the land rights protection is insufficient for the actual protection of the violated land right.

Based on the analysis of the content of land rights protection methods, it is substantiated that their role and significance are different: each method of protection has its own characteristics, different functional and target direction and conditions of application. Given the variety of ways to protect land rights, the problem of choosing the optimal method of protection in a particular situation, which can prevent, stop, eliminate violations, restore and compensate for the damage caused by its violation.

The judicial practice analysis allowed us to conclude that the person's wrong choice of ways of the violated land rights protection entails negative consequences both in the procedural aspect (refusal to satisfy the claim by the court) and in material terms (inability to protect the violated right).

It is proposed to solve the identified problem of law enforcement by legislating the criteria of a proper and effective way to protect the violated right. Legitimate consolidation of the criteria for the effectiveness of protection methods will allow a person to choose the most optimal way to protect the violated right or interest. In this regard, scientific approaches to determining the criteria for the effectiveness of protection methods have been studied.

The effectiveness of methods of land rights protection is proposed to research in the context of the provisions of Art. 13 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and on the basis of the interpretation of its content by the European Court of Human Rights. It is concluded that the effective means of protection will be the one that can be used to prevent, stop, eliminate violations of the law, restore and compensate for the damages caused by their violation; in this case, the body considering the complaint on the merits has the right to use all the means provided by the National Legislation.

Key words: way of land rights protection, effective way of protection, criteria of efficiency, effective means of legal protection.

Наявність чітких законодавчих механізмів захисту земельних прав у разі їх порушень виступає важливою гарантією стабільності земельних правовідносин, ефективного використання та охорони земель як основного національного багатства України, задоволення особистих і майнових потреб [1, с. 64]. Земельний кодекс України (далі – ЗК України) [2] містить самостійний правовий інститут гарантій прав на землю (розділ V). З огляду на загальні положення ст. 5 ЗК України забезпечення гарантій прав на землю є одним із визначальних у системі принципів земельного законодавства. Серед гарантій прав на землю способи захисту цих прав мають першочергове значення.

Питанням, пов'язаним із правовою природою способів захисту права, приділяли увагу багато дослідників, зокрема: А.В. Буракова, В.В. Петруня, Т.М. Шоха,

М.В. Шульга тощо. Водночас питання пошуку оптимального способу захисту прав на землю серед законодавчо закріпленого невичерпного переліку способів, який би був належним та ефективним для захисту порушеного права чи інтересу, залишається відкритим та потребує подальших наукових розвідок. Актуальність досліджуваної проблематики підтверджується багатою та неоднозначною судовою практикою, що також була предметом нашого дослідження.

Визначення способів у ЗК України як юридичних гарантій захисту прав на землю покладає на них функціональне навантаження – відновити права, які було порушено, усунути перешкоди у їх реалізації тощо. З огляду на це варто дослідити питання їх ефективності щодо захисту прав на землю та визнання такими, що повною мірою забезпечують відновлення порушеного,

невизнаного, оспорюваного права, що і буде **метою** цієї публікації.

Закріплені в ЗК України способи захисту прав на земельні ділянки є різноманітними. Ст. 152 ЗК України містить невичерпний перелік способів, серед яких: а) визнання прав; б) відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; в) визнання угоди недійсною; г) визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; відшкодування заподіяних збитків; застосування інших, передбачених законом, способів [2].

Аналіз змісту способів захисту прав на земельну ділянку показує, що їх роль і значення неоднакові: кожен спосіб захисту має свої особливості, різне функціонально-цільове спрямування та умови застосування. Як визначено доктриною земельного права, одні з них безпосередньо спрямовані на захист права власності на земельну ділянку чи права землекористування, інші – опосередковано. Всі зазначені способи захисту прав на землю можна класифікувати на окремі, відносно самостійні групи: речово-правові, зобов'язально-правові та спеціальні способи захисту земельних прав. Речово-правові способи захисту прав на землю безпосередньо спрямовані на захист суб'єктивного права власності на землю чи права землекористування осіб, які на момент порушення права не перебувають у зобов'язальних відносинах з порушником (витребування земельної ділянки з чужого незаконного володіння (віндикаційний позов); вимога власника земельної ділянки або землекористувача усунути порушення у здійсненні їх прав, які не пов'язані з позбавленням володіння земельною ділянкою (негативний позов) і таке інше). Зобов'язально-правові способи захисту мають на меті захист прав суб'єкта як учасника зобов'язальних відносин (відшкодування збитків, заподіяних невиконанням або неналежними виконанням умов договору; повернення власникові земельної ділянки, наданої у користування за договором оренди, тощо). Спеціальні способи захисту земельних прав стосуються особливих випадків порушення прав власників земельних ділянок і землекористувачів. Вони зумовлені особливим колом уповноважених чи зобов'язаних осіб та надзвичайними обставинами (визнання угоди щодо земельної ділянки недійсною; визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які порушують права власників земельних ділянок і землекористувачів тощо) [3, с. 143].

З огляду на різноманітність способів захисту земельних прав нерідко проблематичним є вибір оптимального способу захисту в конкретній ситуації, за допомогою якого можна запобігти, припинити, усунути порушення права, відновити, а також компенсувати збитки, заподіяні його порушенням: «Проблема практики правозастосування, а відтак і правової науки, якраз і полягає у вирішенні питання про те, чи є обраний особою спосіб захисту земельних прав правовим, тобто таким, що передбачений законом» [4, с. 63–64].

Як показує судова практика, неправильне обрання особою способу захисту порушених земельних прав тягне настання негативних наслідків як у процесуальному аспекті (відмова у задоволенні судом позову), так і в матеріальному плані (неможливість захистити порушене право). Так, правовий висновок Великої палати Верховного суду у справі про усунення перешкод у користуванні земельними ділянками (постанова ВП ВС від 12.12.2018 р. у справі № 372/5635/13-ц) зводиться до того, що право користування земельною ділянкою зберігається за відповідачем до його належного реформилення, а відтак питання про користування чужою земельною ділянкою (у тому числі про встановлення

права проходу та проїзду через неї) має вирішуватись на підставі норм матеріального права, які відповідають цим правовідносинам, а не шляхом зобов'язання усунути перешкоди. На підставі цього суд скасував рішення судів попередніх інстанцій у частині задоволення позовних вимог про усунення перешкод у користуванні майном, прийнявши у цій частині нове рішення про відмову в позові [5]. Інший приклад: Касаційний цивільний суд, переглядаючи судові рішення у справі за позовом особи до товариства про визнання права власності на земельну ділянку та за зустрічним позовом товариства про визнання відсутності у особи права власності на земельну ділянку, звернув увагу на те, що під способами захисту суб'єктивних цивільних прав розуміють визначені законом матеріально-правові заходи примусового характеру, за допомогою яких проводиться поновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав та вплив на правопорушника. Загальний перелік таких способів захисту цивільних прав та інтересів дається в статті 16 Цивільного кодексу України. Цей перелік не є вичерпним, і суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом. Однак на час розгляду справи судами такий спосіб мав бути встановлений законом або договором. Суд зазначив, що *власник порушеного права міг скористатися не будь-яким, а цілком конкретним способом захисту свого права. Водночас такого способу захисту, як визнання відсутнім права власності, законодавством України не передбачено* (постанова від 07.10.2019 р. у справі № 359/8381/16-ц) [6].

Відсутність критеріїв обрання зацікавленими особами конкретного способу захисту порушених земельних прав зумовлює ситуацію, коли обраний позивачем спосіб захисту суд визнає неефективним і відмовляє у задоволенні позову. Так, у справі № 802/2474/17-а (провадження № 11-1081апп1812, постанова від 12.12.2018 р.) [7]. Велика Палата Верховного Суду зробила висновок, що обраний позивачем спосіб захисту прав шляхом подання позову про визнання протиправним та скасування рішення виконкому про затвердження акта щодо визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, а також розміру таких збитків, завданих внаслідок користування земельною ділянкою, сам собою не сприяє ефективному відновленню порушеного права.

Велика Палата Верховного Суду у справі № 916/1608/18 (постанова ВП ВС від 19.05.2020 р.) здійснила узагальнення умов застосування конкретного способу захисту цивільного права: залежить як від змісту права чи інтересу, за захистом якого звернулася особа, так і від характеру його порушення, невизнання або оспорення. Такі право чи інтерес мають бути захищені судом у спосіб, який є ефективним, тобто такий, що відповідає змісту відповідного права чи інтересу, характеру його порушення, невизнання або оспорення та спричиненим цими діями наслідкам. Саме в цій конкретній справі суд звертає увагу на характер інтересу, за захистом якого позивач звернувся до суду та який є визначальним для обрання належного способу захисту: «Позивач прагне здійснення державної реєстрації права власності на своє майно, яке він вважає об'єктом нерухомості. Саме в цьому полягає його *інтерес*, за захистом якого він звернувся до суду. Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що *належним способом захисту прав та інтересів позивача у цій справі відповідає позовна вимога про визнання права власності ...*, а позовна вимога про зобов'язання здійснити державну реєстрацію права власності не відповідає належному способу захисту. Тому Велика Палата Верховного Суду погоджується з висновками суду апеляційної інстанції щодо відмови у задоволенні зазначеної позовної вимоги» [8].

Така проблема правозастосування природно потребує законодавчого закріплення критеріїв належного та ефективного способу захисту порушеного права.

Навіть більше, такі законодавчі зміни є актуальними, як ніколи. Адже оновлене процесуальне законодавство передбачає невичерпність способів захисту та можливість застосування судом будь-якого із способів, визначених законом або договором, а у разі відсутності ефективного способу захисту у законі чи договорі суд відповідно до викладеної в позові вимоги вправі самостійно визначити такий спосіб захисту, який не суперечить закону (ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) [9], ст. 5 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України) [10], ст. 5 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України) [11]). З огляду на це не так важливо законодавчо визначити способи захисту, як доцільно в галузевому законодавстві закріпити критерії, які будуть братися судом до уваги для оцінки їх ефективності.

У юридичній доктрині пропонуються різноманітні критерії ефективності способів захисту, які в своїй сукупності (системі) сприятимуть обранню належного та ефективного способу захисту прав та законних інтересів. Так, В.В. Петруня виробила систему критеріїв-умов обрання належного та ефективного способу захисту прав суб'єктів господарювання, яку становлять: 1) відповідність способу захисту змісту порушеного права, характеру його порушення та наслідкам, спричиненим цим порушенням; 2) відповідність законодавству, договору, принципам права та призначенню судового захисту; 3) доцільність та ефективність; 4) адекватність (співрозмірність, еквівалентність) стосовно правопорушення; 5) наявність механізму реалізації (виконання); 6) недопущення порушення прав та інтересів інших суб'єктів [12, с. 4]. Схожу позицію займають і представники науки екологічного права, пропонуючи під час обрання способу захисту конкретного суб'єктивного екологічного права брати до уваги: 1) коло повноважень, які складають зміст відповідного суб'єктивного права; 2) характер, спосіб, наслідки порушення цього права, зокрема в частині обмеження або припинення усіх або окремих повноважень, що становлять його зміст; 3) достатність та допустимість способів відновлення повноважень (які за своїм характером та видом порушення можуть бути відновлені), а також достатність та допустимість способів компенсації в частині повноважень (які не підлягають відновленню) [13, с. 244].

Позитивно сприймаючи як наукові доробки, так і правові висновки та узагальнення судової практики з досліджуваного питання, на нашу думку, для розуміння і правильного визначення критеріїв ефективності способів захисту слід виходити із загального поняття ефективності судового захисту. Про це наголошує Конституційний Суд України в своєму рішенні від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003, в якому визначено, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах [14]. Чинне процесуальне законодавство визначає, що ефективний захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави є метою судочинства (ст. 2 ГПК України, ст. 2 КАС України, ст. 2 ЦПК України). Про ефективний засіб юридичного захисту йдеться в ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, відповідно до якої кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [15]. В Рекомендаціях Res(2004)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту», ухвалених на 114-й сесії Комітету міністрів від 12 травня 2004 р. [16], наголошується на

тому, що відповідно до вимог ст. 13 Конвенції, держави-члени зобов'язуються забезпечити будь-якій особі, що звертається з оскарженням порушення її прав і свобод, викладених в Конвенції, ефективний засіб правового захисту в національному органі; при цьому на держави покладається обов'язок впровадити такі ефективні засоби правового захисту у світлі прецедентної практики Європейського суду з прав людини; при цьому саме держави-члени повинні забезпечити ефективність таких національних засобів як з правового, так і практичного поглядів, і щоб їх застосування могло привести до вирішення скарги по суті та належного відшкодування за будь-яке виявлене порушення.

Прецедентна практика Європейського суду з прав людини, яка є основним джерелом тлумачення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, розкриваючи зміст поняття «ефективний засіб юридичного захисту» вказує на те, що зміст зобов'язань за ст. 13 залежить від характеру скарги заявника за Конвенцією. Тим не менше, засіб захисту, що вимагається згаданою статтею, повинен бути «ефективним» як у законі, так і на практиці, зокрема, у тому сенсі, щоб його використання не було ускладнене діями або недоглядом органів влади відповідної держави (п. 75 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Афанасьєв проти України» від 5 квітня 2005 року (заява № 38722/02)) [17]. Крім того, Суд указав на те, що за деяких обставин вимоги статті 13 Конвенції можуть забезпечуватися всією сукупністю засобів, що передбачаються національним правом. Отже, «ефективний засіб правового захисту» у розумінні ст. 13 Конвенції повинен забезпечити поновлення порушеного права і одержання особою бажаного результату, а у разі неможливості поновлення – відшкодування завданої шкоди.

У світлі положень ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та тлумачення її змісту Європейським судом з прав людини в контексті дослідження ефективності способів захисту земельних прав видається можливим зробити висновок про те, що ефективним буде той засіб захисту, за допомогою якого можна запобігти, припинити, усунути порушення права, відновити та компенсувати збитки, заподіяні їх порушенням. При цьому орган, що розглядає скаргу по суті, для захисту порушеного права вправі використовувати всі способи, які передбачені у національному праві. Тому внесені зміни у процесуальне законодавство щодо можливості суду самостійно визначати спосіб захисту, який не суперечить закону, є виправданими.

Як **висновок**, доцільно зазначити, що питання захисту прав на землю залишається вкрай актуальним, оскільки відсутність належного правового регулювання породжує багато проблем під час застосування передбачених земельних законодавством способів захисту, і як наслідок – неможливість захистити своє порушене право. Щодо визначення способів у ЗК України як юридичних гарантій захисту прав на землю констатуємо, що ця гарантія не отримує належної практичної реалізації та певною мірою має декларативний характер, оскільки лише законодавчого закріплення переліку способів недостатньо для реального захисту порушеного земельного права. З огляду на невичерпність способів захисту прав, можливість їх встановлення не тільки законом, але і договором, більш актуальним видається необхідність легітимного закріплення критеріїв ефективності способів захисту, які б давали можливість особі обрати найбільш оптимальний спосіб захисту порушеного права чи інтересу. У зв'язку з цим практично значущим залишається питання формування механізму судового захисту земельних прав з урахуванням європейських принципів та стандартів визначення ефективних засобів правового захисту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шульга М.В. Деякі питання захисту земельних прав. Збірник матеріалів Першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України (м. Одеса, 9–10 вересня 2016 року) / відп. ред. проф. І.І. Каракаш. Одеса : Юридична література, 2016. С. 64–67.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
3. Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
4. Буракова А.М. Визнання недійсними рішень органів владних повноважень як спосіб захисту земельних прав : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 188 с.
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.12.2018 р. у справі № 372/5635/13-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977429> (дата звернення: 28.07.2020).
6. Постанова Касаційного цивільного суду від 07.10.2019 р. у справі № 359/8381/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84788742> (дата звернення: 28.07.2020).
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.12.2018 р. у справі у справі № 802/2474/17-а. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/78589538> (дата звернення: 28.07.2020).
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19.05.2020 р. у справі у справі № 916/1608/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89819917> (дата звернення: 28.07.2020).
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 29.07.2020).
10. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 29.07.2020).
11. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 29.07.2020).
12. Петруня В.В. Поняття та система способів захисту прав суб'єктів господарювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. 20 с.
13. Шоха Т.П. Ефективність способів судового захисту екологічних прав громадян. *Еколого-правовий статус людини і громадянина: ретроспективний та перспективний погляди*: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 31 травня 2019 р.) / за заг. ред. М.В. Краснової, Т.О. Коваленко. Чернівці : Кондратьєв А.В., 2019. С. 241–245.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03#Text> (дата звернення: 29.07.2020).
15. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.07.2020).
16. Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту: Рекомендації Rec(2004)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам, ухвалених на 114-й сесії Комітету міністрів від 12 травня 2004 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_718#Text (дата звернення: 29.07.2020).
17. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Афанасьєв проти України» від 5 квітня 2005 року (заява № 38722/02). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_239 (дата звернення: 29.07.2020).