УДК 349.412.28

ЗЕМЕЛЬНА ДІЛЯНКА ТА РОЗМІЩЕНЕ НА НІЙ НЕРУХОМЕ МАЙНО ЯК ОБ'ЄКТИ ВІДЧУЖЕННЯ ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ЧИ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Суєтнов Є. П.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

Анотація: У статті досліджено об'єкти відчуження для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності – земельні ділянки та розміщене на них нерухоме майно. Здійснено загальну характеристику та класифікацію таких об'єктів, а також обґрунтовано, що об'єктом відчуження може бути лише та земельна ділянка, яка одночасно як за основним, так і за конкретним цільовим призначенням може перебувати у приватній власності, і яка при цьому є виключно необхідною для певного загальнокорисного заходу.

Ключові слова: відчуження земельних ділянок, викуп земельних ділянок, примусове відчуження, експропріація, суспільні інтереси, суспільні потреби, суспільна необхідність.

Аннотация: В статье исследованы объекты отчуждения для общественных потребностей и по мотивам общественной необходимости – земельные участки и находящееся на них недвижимое имущество. Проведена общая характеристика и классификация таких объектов, а также обосновано, что объектом отчуждения может быть только тот земельный участок, который одновременно как по основному, так и по конкретному целевому назначению может находиться в частной собственности, и который при этом является исключительно необходимым для определенного общеполезного мероприятия.

Ключевые слова: отчуждение земельных участков, выкуп земельных участков, принудительное отчуждение, экспроприация, общественные интересы, общественные потребности, общественная необходимость.

Annotation: In article were investigated the objects of alienation for public needs and on public necessity motives – land plots and placed on them real estate. The overall characterization and classification of such objects were conducted, as well as justified, that the object of alienation may be the only that land plot, which concurrently by the main and by the particular the intended purpose may be privately owned, and which herewith is exclusively necessary for definite useful event.

Key words: alienation of land plots, redemption of land plots, compulsory alienation, expropriation, public interests, public needs, public necessity.

Питання, пов'язані з відчуженням приватних земель та іншої нерухомості в суспільних інтересах, були предметом вивчення багатьох правознавців, серед яких Н. В. Ільків, О. В. Ільницький, О. М. Клименко, А. М. Мірошниченко, В. В. Носік, О. М. Пащенко, Б. А. Тоцький, М. С. Федорченко, О. С. Харченко. Проте окремого дослідження об'єктів такого відчуження – земельних ділянок і розміщеного на них нерухомого майна – у науковій юридичній літературі, на жаль, немає. Тому метою цієї статті є надання загальної характеристики та визначення особливостей земельних ділянок і розміщеного на них нерухомого майна як об'єктів відчуження в суспільних інтересах.

Правове регулювання відносин з відчуження приватних земель та іншої нерухомості в суспільних інтересах здійснюється Конституцією України [1], Земельним кодексом України [2] (далі – ЗК України) та Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17 листопада 2009 р. [3] (далі – Закон).

Згідно з ч. 1 ст. 7 Закону органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування вправі викуповувати земельні ділянки та іншу нерухомість для суспільних потреб, а саме: будівництва об'єктів національної безпеки, оборони, транспортної, енергетичної інфраструктур, природно-заповідного фонду тощо. Відповідний орган приймає рішення про викуп і надсилає власникові письмове повідомлення з інформацією щодо умов викупу. Після отримання повідомлення власник надає згоду на викуп або відмовляється від нього. У випадку згоди між власником і представником органу проводяться переговори, за наслідками яких укладається договір купівлі-продажу, міни або інший правочин. У разі незгоди власника з викупом об'єктів для суспільних потреб, вони згідно з ч. 1 ст. 15 Закону на підставі рішення суду можуть бути відчужені примусово з мотивів суспільної необхідності. Відчуження здійснюється за умови сплати власнику викупної ціни, яка включає вартість земельної ділянки (її частини), житлового будинку, будівель, споруд, багаторічних насаджень, розміщених на ній, а також завдані власнику збитки, в тому числі ті, що будуть йому завдані у зв'язку з достроковим припиненням його зобов'язань перед третіми особами, зокрема упущена вигода.

Отже, як випливає з положень Закону, для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності можуть відчужуватися земельні ділянки (їх частини) та розміщені на них нерухомі об'єкти – житлові будинки, інші будівлі, споруди та багаторічні насадження, які перебувають у приватній власності.

Земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами (ч. 1 ст. 79 ЗК України). Відповідно до ч. 1 ст. 19 ЗК України всі землі за основним цільовим призначенням поділяються на дев'ять категорій:

© *Суєтнов Є.П., 2014*

а) сільськогосподарського призначення; б) житлової та громадської забудови; в) природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) оздоровчого призначення; ґ) рекреаційного призначення; д) історико-культурного призначення; е) лісогосподарського призначення; є) водного фонду; ж) промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Вважаємо, що як об'єкт відчуження для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, земельна ділянка може належати до будь-якої названої категорії, за винятком, безумовно, земель оборони, які взагалі не можуть перебувати у приватній власності (згідно з ч. 2 ст. 77 ЗК України вони можуть перебувати лише в державній власності).

Цікавою є ситуація з передбаченими в останній категорії («ж») землями «іншого призначення», оскільки легального визначення таких земель немає. У юридичній науковій літературі наголошується, що їх існування є свідченням принципової нежиттєздатності ідеї тотального поділу всіх земель на категорії та їх використання відповідно до цільового призначення. До земель «іншого призначення» пропонується відносити землі культового (церковного) фонду, космічного забезпечення, державного матеріального резерву, водно-болотних угідь і торф'яного фонду, родовищ корисних копалин, мисливського фонду, підвищеної екологічної небезпеки (таку позицію висловлює В. І. Андрейцев) та земельні ділянки, відведені для розміщення полігонів твердих побутових відходів (А. М. Мірошниченко) [4, с. 563]. Якщо ж додержуватися вказаної думки, то, наприклад, земельні ділянки державного матеріального резерву теж не можуть перебувати у приватній власності, а значить, бути об'єктами відчуження для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, бо згідно з ч. 3 ст. 4 Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р. [5] земельні ділянки, на яких розміщені об'єкти, що входять до системи державного матеріального резерву, «є державною власністю і не підлягають приватизації та іншим видам відчуження».

Разом із тим зауважимо, що наведений у ч. 1 ст. 19 ЗК України поділ земель на категорії за основним цільовим призначенням становить собою первинну класифікацію, оскільки в межах цих категорій можлива подальша класифікація земель на види за конкретним цільовим призначенням. Так, до земель сільськогосподарського призначення належать землі, призначені для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби та ін. До земель житлової та громадської забудови відносяться землі для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), індивідуальних гаражів, іншої житлової забудови тощо. Повний перелік усіх видів цільового призначення земель наведено в наказі Держкомзему «Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель» № 548 від 23 липня 2010 р. [6]. Тому реальною є ситуація, коли землі відповідної категорії за основним цільовим призначенням можуть перебувати у приватній власності, а окремі види земель за конкретним цільовим призначенням у межах цієї категорії – ні. Приміром, земельні ділянки для сінокосіння та випасання худоби, городництва не можуть передаватися громадянам у власність, а можуть надаватися їм виключно в користування на умовах оренди (ч. 1 ст. 34 та ч. 1 ст. 36 ЗК України). Отже, об'єктом відчуження для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності може бути лише та земельна ділянка, яка одночасно як за основним, так і за конкретним цільовим призначенням може перебувати у приватній власності.

Можливі випадки, коли для забезпечення суспільної потреби вимагається не вся земельна ділянка, яка перебуває у приватній власності, а лише її частина. У такому разі саме вона й буде об'єктом відчуження. Але, нагадаємо, що відповідно до ч. 3 ст. 2 ЗК України об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі й на земельні частки (паї). Як бачимо, ЗК України не передбачає такого об'єкта, як частина земельної ділянки. Щоб відчужити таку частину, необхідно спочатку здійснити поділ первинної (вже сформованої) земельної ділянки на 2 окремі, тобто сформувати 2 нові земельні ділянки за технічною документацією із землеустрою щодо поділу земельних ділянок (ч. 6 ст. 79-1 ЗК України), зареєструвати сформовані земельні ділянки в Державному земельному кадастрі, правові, економічні й організаційні основи діяльності у сфері якого установлені Законом України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. [7], а порядок ведення – постановою Кабінету Міністрів України № 1051 від 17 жовтня 2012 р. [8], та здійснити державну реєстрацію права власності на них відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. [9]. З огляду на викладене, положення Закону, що об'єктом відчуження є частина земельної ділянки, слід розуміти так: щодо первинної земельної ділянки це дійсно буде її частина, проте відчужуватиметься завжди окрема ділянка, бо вона вже буде сформована в нову земельну ділянку.

Вимога щодо необхідності виділення частини земельної ділянки в окрему земельну ділянку міститься й у Законі: «У разі прийняття рішення про викуп чи примусове відчуження частини земельної ділянки для суспільних потреб виділення такої частини в окрему земельну ділянку здійснюється за відповідною технічною документацією із землеустрою, підставою для розроблення якої є нотаріально посвідчена згода власника земельної ділянки на поділ земельної ділянки чи рішення суду» (абз. 3 ч. 2 ст. 7 Закону). Зазначена норма має некоректне формулювання, бо складається враження, що примусове відчуження частини земельної ділянки може здійснюватися не з мотивів суспільної необхідності, а для суспільних потреб.

Далі, на земельних ділянках можуть розміщуватися нерухомі об'єкти – житлові будинки, будівлі, споруди та багаторічні насадження. Фактично такі об'єкти підлягають відчуженню не для суспільних потреб та з мотивів суспільної

необхідності, а внаслідок їх нерозривного зв'язку із землею; після відчуження вони підлягають знесенню. Про це свідчить ч. 3 ст. 16 Закону, де вказано, що одночасно із задоволенням позовних вимог щодо примусового відчуження земельної ділянки й інших об'єктів нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності суд може також задовольнити вимоги позивача щодо знесення житлового будинку, інших будівель, споруд і багаторічних насаджень, розміщених на земельній ділянці. Враховуючи це, всі об'єкти відчуження для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності можна поділити на 2 групи: (а) основні – земельні ділянки та їх частини та (б) додаткові – розміщене на них нерухоме майно.

Цей поділ, на нашу думку, є суттєвим, оскільки він дозволяє визначити порядок відчуження земельних ділянок і розміщеного на них нерухомого майна для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, коли зазначені об'єкти перебувають у власності кількох осіб, і коли ці особи не мають єдиної позиції щодо відчуження (докладніше про це див. [10]).

Звернімо увагу ще на один момент. За загальним правилом відчужувати приватні землі та розміщену на них нерухомість для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності можна лише в тому випадку, якщо земельна ділянка, що підлягає відчуженню, є виключно необхідною для певного заходу, тобто якщо немає альтернативного варіанту розміщення загальнокорисного об'єкта. Лише в цьому разі можна вважати, що суспільні інтереси конкурують із приватними, і саме на користь перших власник позбавляється свого майна.

Принцип виключності закріплено в ч. 4 ст. 4 Закону, згідно з якою викуп земельних ділянок для суспільних потреб і їх примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності здійснюються в разі, якщо загальнокорисні об'єкти можна розмістити виключно на земельних ділянках, що відчужуються, або якщо розміщення таких об'єктів на інших земельних ділянках безпосередньо завдасть значних матеріальних збитків або спричинить негативні екологічні наслідки відповідній територіальній громаді, суспільству або державі в цілому.

З аналізу цієї норми вбачається, що в Законі принцип виключності дещо розширено, адже дозволяється здійснення відчуження не лише коли земельна ділянка є виключно необхідною для певного заходу, а й коли альтернативний варіант розміщення загальнокорисного об'єкта існує, проте він є неприйнятним з огляду на можливі негативні наслідки відчуження. Виникає запитання: чи є доцільним розширення в Законі принципу виключності?

Зрозуміло, що на практиці в багатьох випадках може існувати не один, а одразу декілька варіантів розміщення загальнокорисного об'єкта на приватних землях. Ось чому, здається, розширення вказаного принципу є виправданим, бо якщо є декілька варіантів розміщення, слід дійсно обирати найвигідніший, який згідно з формулюванням ч. 4 ст. 4 Закону не завдасть значних матеріальних збитків і не спричинить негативних екологічних наслідків.

Вимога про негативні екологічні наслідки розміщення загальнокорисного об'єкта на іншій земельній ділянці є виправданою, але, за нашим переконанням, вона охоплюється вимогою про виключну необхідність відчужуваної земельної ділянки. Іншими словами, якщо є два варіанта розміщення об'єкта на землях приватної власності, однак один з них може спричинити негативні екологічні наслідки, можна вважати, що фактично існує тільки один варіант розміщення.

Більш сумнівною видається вимога про значні матеріальні збитки. По-перше, незрозуміло, що мається на увазі під цією конструкцією? Якого розміру мають бути матеріальні збитки, щоб вважатися значними? По-друге, який саме орган визначатиме, що розміщення загальнокорисного об'єкта на іншій земельній ділянці завдасть значних матеріальних збитків? По-третє, уявімо ситуацію, що певний об'єкт можна розмістити на вільній від нерухомості земельній ділянці або на якій розміщене будь-яке нерухоме майно. Чи можна в цьому випадку вважати, що розміщення об'єкта на іншій ділянці спричинить значні матеріальні збитки територіальній громаді або державі, адже згідно зі ст. 6 Закону фінансування заходів щодо відчуження здійснюється, зокрема, за рахунок коштів місцевого та державного бюджетів. Ще приклад: на обох земельних ділянках розміщена нерухомість, проте власникові другої ділянки треба буде відшкодовувати не лише вартість нерухомих об'єктів, а й завдані відчуженням збитки, в тому числі й упущену вигоду. Чи може бути така ситуація підставою для твердження, що в цьому випадку має місце завдання значних матеріальних збитків територіальній громаді, суспільству чи державі? Цілком очевидно, що відповісти на ці питання неможливо, а тому для владних органів відкривається широке поле для різних зловживань і порушень прав приватних власників.

З урахуванням цього вважаємо, що розширення в Законі принципу виключності є недоцільним. Переконані, що до відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності можна вдаватися, лише якщо немає іншого варіанту забезпечення суспільної потреби, тобто якщо загальнокорисні об'єкти, перелічені в ч. 1 ст. 7 Закону, можна розмістити лише на земельних ділянках, що підлягають відчуженню.

Підсумовуючи викладене, робимо висновок, що об'єкти відчуження для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності можна поділити на 2 групи: (а) основні – земельні ділянки та їх частини та (б) додаткові – розміщене на них нерухоме майно. При цьому, об'єктом відчуження може бути лише та земельна ділянка, яка одночасно як за основним, так і за конкретним цільовим призначенням може перебувати у приватній власності, і яка є виключно необхідною для певного загальнокорисного заходу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

3. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів

суспільної необхідності [Текст] : Закон України від 17.11.2009 № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

4. Мірошниченко А. М. Земельне право України: підруч. [Текст] / А. М. Мірошниченко. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.

5. Про державний матеріальний резерв [Текст] : Закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.

6. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель [Текст] : наказ Держкомзему від 23.07.2010 № 548 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 85. – Ст. 3006.

7. Про Державний земельний кадастр [Текст] : Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.

8. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру [Текст] : пост. КМУ від 17.10.2012 № 1051 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3598.

9. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [Текст] : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

10. Суєтнов Є. П. Відчуження земельних ділянок і розміщених на них об'єктів нерухомого майна, що перебувають у власності кількох осіб [Текст] / Є. П. Суєтнов // Юридична осінь 2013 року: зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учен. та здобувачів, 14 листоп. 2013 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х.: Право, 2013. – С. 12–15.