



Є. П. Суєтнов,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Національного університету "Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого" (м. Харків)

УДК 349.412.28

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПЕРЕЛІК СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ У ВІДНОСИНАХ З ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Аналізується перелік суспільних потреб, закріплений у ч. 1 ст. 7 Закону 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". Зазначається, що порівняно з попереднім переліком суспільних потреб, наведеним у ч. 1 ст. 146 Земельного кодексу України, цей перелік є більш прийнятним. Однак і він викликає чимало зауважень, потребує ретельного вивчення та вдосконалення, оскільки окремі суспільні потреби в ньому не враховані, а деякі закріплені в переліку потреби мають вкрай невизначені формулювання. Доводиться, що законодавчий перелік суспільних потреб слід вважати вичерпним і таким, що не передбачає розширеного тлумачення. Але навіть за наявності вичерпного переліку суспільних потреб питання про можливість або неможливість відчуження земельних ділянок має вирішуватися в кожному випадку окремо та з обов'язковим урахуванням усіх об'єктивних обставин.

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

Інтеграція України до європейської спільноти, участь у проведенні міжнародних культурних і спортивних заходів, будівництво об'єктів соціальної, транспортної, енергетичної інфраструктур, розробка родовищ корисних копалин, формування природоохоронних територій, з одного боку, а з другого — обмеженість землі як просторового ресурсу та перебування значних її площ у приватній власності зумовлюють актуальність проблеми правового регулювання відносин, що виникають у процесі відчуження приватних земель для забезпечення суспільних інтересів.

Питання припинення права приватної власності на землю, в тому числі й з метою забезпечення суспільних інтересів, висвітлювались у працях О. А. Вівчаренка, О. В. Єлісєєвої, Н. В. Льків, О. В. Гльницького, І. І. Каракаша, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошниченка, В. В. Носіка, О. М. Пащенко, К. П. Пейчева, М. В. Троцької, В. І. Федоровича, М. С. Федорченка, О. С. Харченко та ін. Однак окремі аспекти цієї проблематики досі залишаються малорозробленими та недослідженими.

Правове регулювання відносин, пов'язаних з відчуженням приватних земель у суспільних інтересах, на сьогодні здійснюється Конституцією України, Земельним кодексом України [1] (далі — ЗК України), 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. [2] (далі — Закон) та іншими нормативно-правовими.

Згідно з ч. 1 ст. 7 Закону органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування вправі викуповувати земельні ділянки та розміщені на них нерухомі об’єкти, що перебувають у власності фізичних і юридичних осіб, для таких суспільних потреб:

- забезпечення національної безпеки й оборони;
- будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування лінійних об’єктів та об’єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, нафто-, газо- й водопроводів, ліній електропередачі, зв’язку, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об’єктів, необхідних для їх експлуатації;
- розміщення іноземних дипломатичних представництв і консульських установ, представництв міжнародних організацій в Україні згідно з міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України;
- розміщення та обслуговування об’єктів, пов’язаних з видобуванням корисних копалин;
- будівництво захисних гідротехнічних споруд;
- будівництво та обслуговування нафтових і газових свердловин і виробничих споруд, необхідних для їх експлуатації, споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва;
- створення міських парків, будівництво дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів і кладовищ;
- розташування об’єктів природно-заповідного фонду.

Процедура викупу така. Орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень приймає рішення про викуп земельної ділянки та розміщеної на ній нерухомості для будь-якої суспільної потреби та надсилає їхньому власникові письмове повідомлення з інформацією щодо об’єктів викупу, їх місцезнаходження, площі та кадастрового номера земельної ділянки, категорії земель, мети й умов викупу (орієнтовна викупна ціна, строк викупу, джерело фінансування пов’язаних із цим витрат), відомостей про земельну ділянку і нерухомість, які можуть бути надані замість викуплених, та ін. Після отримання повідомлення власник надає згоду на викуп або відмовляється від нього. У випадку згоди між власником і представником органу, який прийняв рішення, проводяться переговори щодо умов викупу, за наслідками яких між сторонами укладається договір купівлі-продажу, міни або будь-який інший правочин, що передбачає передачу права власності. У разі ж незгоди власника з викупом об’єктів для суспільних потреб вони згідно з ч. 1 ст. 15 Закону за рішенням суду можуть бути відчужені примусово з мотивів суспільної необхідності та виключно під розміщення:

- об’єктів національної безпеки й оборони;
- лінійних об’єктів і об’єктів транспортної та енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об’єктів, необхідних для їх експлуатації;
- об’єктів, пов’язаних з видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення;
- об’єктів природно-заповідного фонду;
- кладовищ.

Як бачимо, за ч. 1 ст. 15 Закону можливість примусового відчуження земельних ділянок і розміщеного на них нерухомого майна закріплена не для всіх, а тільки для певної частини суспільних потреб, зазначених у ч. 1 ст. 7 Закону. Із цього випливає, що власних об’єктів вправі відмовитися від їх викупу для інших, не врахованих у ч. 1 ст. 15 Закону суспільних потреб. Разом із тим зауважимо, що



Закон має таку внутрішню структуру, за якої будь-яка суспільна потреба, що передбачає лише добровільний порядок забезпечення, може стати такою, що допускає примусове відчуження. Для цього достатньо внести зміни до його ч. 1 ст. 15, розширивши її за рахунок потреб з ч. 1 ст. 7. З огляду на це, при розгляді підстав відчуження ми будемо виходити не з переліку випадків примусового відчуження за ч. 1 ст. 15 Закону, а з переліку суспільних потреб, закріпленого в його ч. 1 ст. 7.

Отже, *метою статті* є аналіз законодавчого переліку суспільних потреб у відносинах з відчуження земельних ділянок, виявлення його недоліків та пошук можливих шляхів його вдосконалення.

Серед науковців тривалий час точиться дискусія щодо того, яким має бути законодавчий перелік суспільних потреб — вичерпним або невичерпним.

До прийняття Закону, коли викуп земельних ділянок для суспільних потреб був урегульований ст. 146 ЗК України, переважна більшість правознавців додержувалася думки, що закріплений у її ч. 1 перелік потреб є вичерпним і таким, що не підлягає розширеному тлумаченню; жодні інші потреби, що не входять до переліку, не можна вважати суспільними; навіть органи, уповноважені здійснювати викуп земельних ділянок, не можуть своїми рішеннями його розширити [3, с. 390].

Заради справедливості зазначимо, що перелік суспільних потреб, наведений у вказаній нормі, хоч і вважався вичерпним, однак у дійсності він був “відкритим” і передбачав розширене тлумачення. Не кажучи вже про такі потреби, як будівлі, споруди та інші виробничі об’єкти державної та комунальної власності (п. “б” ч. 1 ст. 146 ЗК України), у п. “г” після лінійних об’єктів та об’єктів транспортної та енергетичної інфраструктури було додано слово “тощо”, а в останньому пункті цієї норми (“е”) містилося таке формулювання: “інші об’єкти загального користування, необхідні для обслуговування населення”. Звісно, під цими “іншими об’єктами” можна розуміти багато чого. Тому навіть науковці, які відстоювали ідею вичерпного переліку суспільних потреб, наполягали на його вдосконаленні [4, с. 52].

Однак у правовій доктрині можна знайти протилежний погляд на це питання. Деякі вчені вважають, що передбачений у ч. 1 ст. 146 ЗК України перелік суспільних потреб не є вичерпним, а тому владні органи в кожному конкретному випадку повинні доводити суспільний характер тих потреб, для яких пропонується викуп. На неприйнятність закріплення вичерпного переліку звернула увагу О. М. Гончаренко, за поглядом якої визначення повного переліку суспільних потреб у законодавстві є досить ризикованим, адже не можна передбачити всі ситуації майбутнього, хоча, певним чином, їх можна спрогнозувати, а постійне внесення змін до законодавства може призвести до упущення часу на розв’язання складної ситуації, а згодом — і до неефективності прийнятого законодавства [5, с. 162].

З метою більш поглибленого вивчення цього питання звернемося до історичного досвіду.

Нагадаємо, що досліджувана підстава припинення права приватної власності на землю та іншу нерухомість існувала давно. Згодом виник самостійний правовий інститут, який існував ще в дореволюційні часи й у законодавстві того періоду йменувався “примусове відчуження нерухомого майна для державної або суспільної користі”, а в правовій доктрині — “експропріація” (фр. *expropriation* < лат. *ex* — від, з + *proprius* — власний; букв. “позбавлення власності”).

На початку становлення інституту експропріації конкретні випадки його застосування в законодавстві більшості держав прямо не вказувались. Право вирішувати, чи може бути здійснена експропріація в тому чи іншому випадку, належало безпосередньо державним органам. Ними були органи або законодавчої влади, уповноважені кожного разу ухвалювати окремий закон про експропріацію, або вищої адміністративної влади, що здійснювали відчуження на підставі адміністративних актів.

Такий порядок визначення випадків експропріації підтримувався не всіма правознавцями. Деякі з них наполягали на тому, щоб у загальному законі про



експропріацію були чітко передбачені окремі заходи або хоча б групи заходів, для яких можливо здійснювати примусове відчуження, оскільки в іншому разі непорушність права приватної власності може похитнутися. К. Міттермайер зазначав, що тільки докладний перелік у законі всіх випадків, коли допускається експропріація, надає достатні гарантії приватним особам від сваволі державної влади [6, с. 66], а К. Гербер та А. Ранда навіть пропонували свій перелік таких випадків, до якого, зокрема, входило:

- 1) будівництво шляхів, залізниць, шлюзів, мостів і водопроводів;
- 2) будівництво чи розширення публічних майданів, вулиць, кладовищ, церков, навчальних закладів, госпіталів, фортець;
- 3) улаштування судноплавства річок;
- 4) будівництво гребель для охорони від повені;
- 5) стан крайньої необхідності при небезпеках від води, пожежі та війни [7, с. 35].

До речі, схожий перелік випадків експропріації було закріплено в Баварському законі 1837 р., а саме:

- 1) будівництво укріплень і взагалі різних військових споруд;
- 2) будівництво нових і розширення існуючих церков, шкіл, лікарень і будинків для божевільних;
- 3) розширення й улаштування кладовищ;
- 4) заходи з метою обернення рік у судноплавні;
- 5) проведення нових і розширення, скорочення та зміна існуючих доріг;
- 6) улаштування водопроводів;
- 7) осушення боліт поблизу житлових помешкань;
- 8) захист від повеней;
- 9) улаштування каналів, шлюзів і мостів;
- 10) улаштування нових і розширення існуючих гаваней;
- 11) будівництво залізниць;
- 12) улаштування телеграфів;
- 13) санітарні заходи й такі, що мають на меті суспільну безпеку;
- 14) заходи для охорони музеїв та інших громадських установ від пожежі і різних небезпек.

Прихильники ж існуючого порядку, навпаки, стверджували, що перелік у законі конкретних випадків експропріації завдасть більше шкоди, ніж принесе користі, адже навіть у цьому разі можливість зловживання правом примусового відчуження з боку державних органів не усувається, однак практика відчуження може виявитися надто зв'язаною такими обмеженнями [8, с. 22]. Щоб визначити можливі випадки застосування експропріації, науковці пропонували користуватися критерієм “загальнокорисності заходу”. Досліджуючи його, М. В. Венеціанов писав, що під “загальною користю” слід розуміти таку користь, яка покращує добробут суспільства та надає йому можливість прогресувати у своєму розвитку, а під “заходом” — будь-яку споруду, роботу чи установу, пов'язану із зайняттям земної поверхні. “Немає значення — зауважував науковець, — з якою метою здійснюється захід — економічною (розширення доріг, вулиць, майданів, будівництво залізниць, мостів, шлюзів, гаваней, маяків, каналів, газо- й водопроводів, телеграфів, торгових галерей), воєнною (спорудження фортець і різних укріплень), релігійно-моральною (зведення церков, навчальних, освітніх закладів, музеїв, бібліотек, кладовищ), санітарною (будівництво лікарень), з метою внутрішньої безпеки (спорудження в'язниць, казематів, інших виправних закладів, заходи щодо охорони проти повеней, пожежі) та ін. Єдиною умовою є те, щоб така мета служила розвитку суспільного життя” [7, с. 32–34].

Розглянемо аргументи, якими дореволюційні вчені обґрунтовували недоцільність передбачення в законодавстві конкретних випадків застосування експропріації.



По-перше, деякі суспільні потреби внаслідок законодавчого закріплення неминуче матимуть у край нечітке формулювання, що, безумовно, не може гарантувати непорушність права приватної власності та виключати державну сваволю. Аналізуючи Баварський закон про експропріацію, М. П. Шалфеев зауважував, що під таку конструкцію, як “санітарні заходи й такі, що мають на меті суспільну безпеку”, можна підвести безліч різноманітних заходів, а тому для зловживань відкривається широке поле й мета Закону не досягається [6, с. 67, 68].

Якщо проаналізувати положення Закону, можна переконатись, що наведений у його ч. 1 ст. 7 перелік суспільних потреб є чіткішим за попередній, що передбачався ч. 1 ст. 146 ЗК України. Наприклад, він уже не містить такої суспільної потреби, як “будівлі, споруди та інші виробничі об’єкти державної та комунальної власності”, під яку взагалі можна підвести будь-який державний або комунальний об’єкт. Разом із тим окремі суспільні потреби, вказані в ньому, теж сформульовані вкрай невизначено.

Так, у ч. 1 ст. 7 Закону закріплена така потреба, як “забезпечення національної безпеки й оборони” (відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону вона має дещо іншу назву — “розміщення об’єктів національної безпеки і оборони”). Наявні у законодавстві (ст. 1 Закону “Про основи національної безпеки України” [9] та ст. 1 Закону “Про оборону України” [10]) дефініції понять “національна безпека” й “оборона” хоча і є детальними, але вони не вказують на конкретні об’єкти, для розміщення яких допускається відчуження приватних земель. І якщо об’єкти оборони ми хоча б уявляємо (це можуть бути гарнізони, полігони, стрільбища), то уявити об’єкти національної безпеки набагато складніше. Чи можуть до них належати, наприклад, будівлі для розміщення якихось центрів культурного розвитку населення або інформаційної безпеки і, що найголовніше, чи можна в таких випадках відчужувати приватну землю, — однозначно відповісти на ці питання неможливо.

До того ж зазначимо, що згідно зі ст. 3 Закону “Про основи національної безпеки України” об’єктами такої безпеки є:

- 1) людина і громадянин — їхні конституційні права та свободи;
- 2) суспільство — його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні, матеріальні цінності, інформаційне й навколишнє природне середовище, а також природні ресурси;
- 3) держава — її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Очевидно, що між категорією “об’єкти національної безпеки”, закріпленою в ч. 1 ст. 15 Закону, та цією ж категорією, наведеною у ст. 3 Закону України “Про основи національної безпеки України”, явно бракує узгодженості. А це, у свою чергу, може негативно вплинути на процес відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

На вказану неузгодженість звернув увагу Б. А. Тоцький, на думку якого закріплені у Законі України “Про основи національної безпеки України” перелік об’єктів національної безпеки не дає відповіді на запитання, задля чого може бути відчужена приватна земельна ділянка. Для певної визначеності він пропонує зробити логічний висновок, що об’єктами національної безпеки й оборони в розумінні Закону є необхідні будівлі, споруди тощо для об’єктів національної безпеки в розумінні Закону України “Про основи національної безпеки України”. Однак і в цьому випадку, як зазначає науковець, знову можна дійти до повної суддівської дискреції¹, адже саме суд визначить у конкретній справі, чи є будівництво необхідним для людей, суспільства та держави [12, с. 353].

Також доволі невизначеними в ч. 1 ст. 7 Закону є такі суспільні потреби, як будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування об’єктів, необхідних для експлуатації лінійних об’єктів, об’єктів транспортної та енергетичної

¹ Дискреція [*лат. discretio*] — вирішення посадовою особою чи державним органом певного питання на власний розсуд [11, с. 368].



інфраструктури; розміщення та обслуговування об'єктів, пов'язаних з видобуванням корисних копалин; обслуговування нафтових і газових свердловин і споруд, необхідних для їх експлуатації, споруд для підземного зберігання нафти, газу й інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва.

По-друге, внаслідок різних обставин у Законі можуть бути закріплені не всі суспільні потреби, існуючі на момент його прийняття, а тому забезпечення інших, не врахованих у ньому потреб шляхом відчуження приватних земель виявиться неможливим. Як зазначав М. М. Цитович, теорія не може перелічити визначити кожен мету, заради якої у силу пов'язаного з нею суспільного інтересу може бути допущене примусове відчуження, бо всі подібні переліки неминуче виявилися б неповними та незакінченими [8, с. 21].

Проаналізувавши наявний у ч. 1 ст. 7 Закону перелік суспільних потреб, переконаємося в тому, що він є неповним. Приміром, незрозуміло, чому будівництво дороги вважається суспільною потребою, а залізниці — ні. Ще в дореволюційну добу остання була загальнокорисним об'єктом, для розміщення якого дозволялась експропріація. Більше того, з огляду на велику значущість залізничного будівництва в законах того часу навіть передбачалися спрощені правила експропріації під залізниці, які надавали право залізничним товариствам займати земельні ділянки до виплати їхнім власникам потрібної грошової компенсації. У радянську добу будівництво залізниці теж визнавалося державною потребою, для забезпечення якої дозволялося вилучення земель. Не можна не погодитися з тим, що й у наш час в умовах якісного оновлення сфери залізничного транспорту (впровадження високошвидкісних потягів, комфортабельних вагонів) потреба в розширенні залізничного сполучення є актуальною. Ось чому вважаємо, що будівництво залізниці доцільно закріпити в Законі як правову підставу для відчуження земельних ділянок.

Також незрозуміло, чому будівництво дошкільних навчальних закладів, стадіонів і кладовищ віднесено до переліку суспільних потреб (причому для кладовищ навіть існує можливість примусового відчуження), а розміщення таких об'єктів, як школи, церкви, лікарні, інші спортивні об'єкти (крім стадіонів) у Законі не передбачено. Цілковито очевидно, що й ці об'єкти є корисними для суспільства, однак через те, що вони не зазначені в законодавчому переліку, відчужувати земельні ділянки для їх забезпечення не можна.

Про неповність законодавчого переліку суспільних потреб свідчить і та обставина, що після прийняття Закону до цього переліку вже були внесені зміни, а саме ч. 1 ст. 7 та ч. 1 ст. 15 Закону доповнилися такими об'єктами, як морські порти [13]. Крім того, у Верховній Раді України зареєстровано законопроект [14], у якому пропонується розширити перелік об'єктів для примусового відчуження приватних земель, додавши до нього "стадіони" (п. 14 ч. 1). На сьогодні його не прийнято та повернуто на доопрацювання [15].

По-третє, будь-який перелік суспільних потреб буде неповним не тільки через те, що неможливо врахувати всі об'єктивно існуючі на момент прийняття закону суспільні потреби, а ще й тому, що саме життя перебуває в процесі постійного розвитку. На переконання М. М. Цитовича, суспільне життя настільки складне, що передбачити всі випадки, коли може знадобитися й одночасно може бути виправдане примусове відчуження, неможливо. До того ж суспільне життя є явищем, що розвивається: воно постійно висуває нові мету та завдання для людської діяльності [8, с. 21]. Тому, з погляду К. Грюнгута, неможливо призначити наперед кожен мету експропріації, як і неможливо замкнути в незмінні формули вимоги суспільного розвитку [7, с. 35]. Про це зауважував і М. П. Шалфеев, на переконання якого перелік у законі випадків, у яких дозволяється застосовувати примусове відчуження, найвищою мірою обмежує уряд, оскільки при створенні закону неможливо передбачити всі загальнокорисні заходи, для яких може знадобитися експропріація, не можна наперед знати, що саме буде корисно потім, після видання закону, за змінених умов суспільного життя [6, с. 66].



У цьому контексті можна навести приклад з будівництвом об'єктів спортивної і транспортної інфраструктури для Євро-2012. Після здобуття права на його проведення з метою створення достатньої законодавчої бази було прийнято Закон "Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні" [16] (далі — Закон про чемпіонат) і Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу" [17] (ця програма неодноразово змінювалась), у яких містився перелік об'єктів (аеропорти, готелі, футбольні стадіони), будівництво та реконструкцію яких необхідно було здійснити для успішного проведення чемпіонату. Однак на практиці викупити приватні землі для вказаних потреб виявилось неможливим, оскільки ч. 1 ст. 146 ЗК України не передбачала їх у якості підстав для викупу (суспільних потреб). Для подолання цієї прогалини було прийнято Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні" та інших законодавчих актів України" [18], яким була затверджена нова редакція Закону про чемпіонат і внесені відповідні зміни до ЗК України, зокрема ч. 1 ст. 146 була доповнена п. "е", за яким владні органи отримали право викупу земельних ділянок під будівництво об'єктів, передбачених Державною цільовою програмою.

До того ж, порівнюючи наведені в законах різних історичних періодів суспільні потреби, для забезпечення яких дозволялося відчуження приватних земель, можна побачити, що вони різняться між собою. Так, більшість цих потреб (будівництво доріг, мостів, військових об'єктів, водопроводів, кладовищ) залишилася незмінною протягом значного проміжку часу, проте є такі суспільні потреби, які в більш ранніх законах про експропріацію ще не зустрічались, приміром, будівництво магістральних нафтопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, електростанцій тощо. Справа в тому, що в той час цих об'єктів взагалі не існувало, а тому, зрозуміло, не могло мати місце й відчуження приватних земель для їх розміщення. Зараз будівництво цих об'єктів прямо закріплено в законах різних країн, у тому числі й у Законі як підстава для застосування експропріації.

Проте слід мати на увазі, що існує і зворотний процес. У зв'язку з постійним розвитком суспільного життя, деякі суспільні потреби, будучи важливими в попередні роки, у наш час втратили своє значення, внаслідок чого вони вже не передбачені в законах про експропріацію, або хоча й передбачені, але в зовсім іншому виді. Прикладом цього може слугувати те, що в Баварському законі була закріплена така суспільна потреба, як улаштування телеграфів (п. 12). Ця ж потреба вказувалася й у радянському законодавстві початкового періоду про вилучення земель. Однак з огляду на появу інших засобів зв'язку разом з телеграфним, у пізніших нормативно-правових актах вона позначалася дещо ширше: улаштування телефонних і телеграфних станцій, радіовузлів та інших споруд зв'язку. Згодом формулювання цієї потреби змінилося й вона почала йменуватися ще ширше — улаштування ліній зв'язку. Під схожою назвою вона закріплена й у Законі — будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування ліній зв'язку. Та незважаючи на те, що телеграфний зв'язок існує й досі, зараз він уже не є пріоритетним, адже функціонують засоби зв'язку, якісно переважаючи телеграфний. Тому зрозуміло, що для улаштування телеграфів земельні ділянки у приватних осіб відчужуватися не будуть.

По-четверте, прийняття додаткового закону з метою закріплення неврахованої суспільної потреби може суттєво порушити права приватних осіб. За поглядом М. П. Шалфеева, легко може статися, що буде потрібна експропріація для такого заходу, який корисний у певній місцевості, але у законі не передбачений, а тому доведеться або відмовлятися від його здійснення або потрібно буде приймати особливий закон. Очевидно, що в останньому випадку про гарантію, яку передбачає К. Міттермайер, не можна вести мову, адже будь-які заходи, що зовсім не викликані



вимогами загальної користі, можуть одержати здійснення шляхом спеціального закону [6, с. 66].

Яскравим прикладом того, що в разі прийняття нового закону зростає загроза порушення прав приватних осіб, може бути ситуація з відчуженням земельних ділянок для будівництва об'єктів під Євро-2012. У попередній редакції (до прийняття Закону) ст. 143 ЗК України закріплювала норму, за якою примусове припинення права приватної власності на землю, в тому числі й викуп примусових ділянок для суспільних потреб, повинні були здійснюватися виключно в судовому порядку. Прийнятий у новій редакції Закон про чемпіонат передбачив уже не судовий, а лише адміністративний порядок примусового викупу на підставі рішень Кабінету Міністрів України та місцевих рад. І хоча в Законі знову закріплено судовий порядок примусового відчуження, цілком очевидно, що в період після прийняття нової редакції Закону про чемпіонат і до прийняття Закону права тих осіб, у яких відчужувалися земельні ділянки для будівництва об'єктів під Євро-2012, були істотно порушені. Слід, однак, також вказати, що й після прийняття Закону права цих осіб були порушені, оскільки в його п. 2 розд. V “Прикінцеві положення” передбачено, що відчуження земельних ділянок для потреб чемпіонату здійснюється не в порядку, визначеному Законом, а в порядку, встановленому Законом про чемпіонат.

Ще один приклад того, що прийняття нового закону або внесення змін до існуючого може негативно вплинути на процес регулювання досліджуваних відносин. Так, у зазначеному вище проекті пропонується розширити перелік випадків примусового відчуження земельних ділянок і розміщеного на них нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності, зокрема встановити, що таке відчуження може здійснюватися не лише під розміщення вказаних об'єктів, а також і для їх реконструкції, капітального ремонту та обслуговування (п. 13 ч. 1). Але тут є певна неузгодженість з ч. 1 ст. 7 Закону, адже ця стаття передбачає можливість викупу приватних земель та іншої нерухомості під будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію та обслуговування не всіх, а тільки лінійних об'єктів та об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури (щоправда, для деяких об'єктів передбачено й “обслуговування”), тоді як у проекті пропонується закріпити можливість примусового відчуження “під реконструкцію, капітальний ремонт, обслуговування” всіх зазначених у ч. 1 ст. 15 Закону об'єктів.

По-п'яте, передбачення в законодавстві відповідного заходу як суспільної потреби ще не вказує на те, що й у практичному житті так само існуватиме ця потреба. На переконання М. П. Шалфеева, не можна не визнати, що розширення або подовження дороги не завжди викликається загальною користю. Так само можна сказати і про будівництво церков, яке може бути викликане не потребою в них у певній місцевості, а, наприклад, розкішшю [6, с. 68]. Як зазначав К. П. Победоносцев, залізниця у певній місцевості зовсім може бути непотрібна, прокладення її по тій чи іншій лінії може не відповідати вимогам науки і державної економії; зведення того чи іншого будинку може бути тільки предметом розкоші чи капризу [19, с. 339].

І дійсно, закріплення в Законі будівництва дороги як суспільної потреби зовсім не свідчить про те, що на практиці таке будівництво завжди буде корисним для суспільства. У конкретній місцевості й у конкретний час потреби в будівництві дороги може й не бути, але внаслідок того, що в Законі вона є, відчуження земельних ділянок для її забезпечення в усіх випадках визнаватиметься правомірним. Із цього приводу можна навести зауваження А. М. Мірошниченка, який, коментуючи нову редакцію Закону про чемпіонат, відзначив, що сам факт включення Кабінетом Міністрів України земельної ділянки до переліку об'єктів права приватної власності, що підлягають викупу з мотиву суспільної необхідності для будівництва й обслуговування спортивних споруд, аеропортів, їх складників, інших об'єктів



транспортної інфраструктури, ще не означає, що суспільна необхідність дійсно існує [20, с. 230].

Таким чином, розглянувши деякі аргументи, що висувалися дореволюційними вченими проти законодавчого закріплення конкретних випадків застосування експропріації, переконалися, що вони й досі залишаються актуальними. Тому встановлення в Законі вичерпного переліку суспільних потреб має як позитивні, так і негативні риси. Разом із тим, як свідчить світова практика, експропріація сприймається громадськістю правомірною, якщо приватна земля та розміщена на ній нерухомість відчужуються для потреб, які чітко та зрозуміло передбачені в законі. З огляду на це, наведений у ч. 1 ст. 7 Закону перелік суспільних потреб, для яких владні органи вправі здійснювати відчуження, на нашу думку, слід вважати вичерпним і таким, що недопускає розширеного тлумачення. Однак і він, безсумнівно, потребує ретельного вивчення та подальшого вдосконалення. Більше того, навіть за наявності вичерпного переліку суспільних потреб питання про можливість або неможливість відчуження має вирішуватися в кожному випадку окремо та, як зазначено в ч. 2 ст. 15 Закону, з обов'язковим урахуванням усіх економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Текст] // ВВР. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
2. 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 : Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI [Текст] // ВВР. — 2010. — № 1. — Ст. 2.
3. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України [Текст] / Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. В. В. Медведчука. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 656 с.
4. Федорченко, М. С. Актуальні проблеми управління земельними ресурсами міст України [Текст] : посіб. для депутатів місц. рад / М. С. Федорченко, О. В. Янов. — К. : ІПЦ “Реформування земельних відносин в Україні”, 2004. — 60 с.
5. Гончаренко, О. М. Права людини в Україні [Текст] : навч. посіб. / О. М. Гончаренко. — К. : Знання, 2008. — 207 с.
6. Шалфеев, Н. П. Краткий очерк постановлений важнейших иностранных законодательств об экспроприации [Текст] / Н. П. Шалфеев. — СПб. : Тип. II Отд. Собств. Его Император. Величества Канцелярии, 1872. — 95 с.
7. Венецианов, М. В. Экспроприация с точки зрения гражданского права [Текст] / М. В. Венецианов. — Казань : Тип. Импер. Ун-та, 1891. — 114 с.
8. Цытович, Н. М. Принудительное отчуждение и аграрный вопрос [Текст] / Н. М. Цытович. — К. : Тип. Император. ун-та Св. Владимира, 1907. — 62 с.
9. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
10. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII [Текст] // ВВР. — 1992. — № 9. — Ст. 106.
11. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень [Текст] / уклад. Л. О. Пустовіт, О. І. Скопненко, Г. М. Сюта, Т. В. Цимбалюк / за ред. Л. О. Пустовіт. — К. : Довіра, 2000. — 1018 с.
12. Тоцький, Б. А. Реалізація принципу пропорційності при вилученні земельних ділянок для суспільної необхідності [Текст] / Б. А. Тоцький // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 4. — С. 352-356.
13. Про морські порти України : Закон України від 17.05.2012 р. № 4709-VI [Текст] // ВВР. — 2013. — № 7. — Ст. 65.
14. Проект Закону України “Про внесення змін до Закону 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 19.05.2010 р. № 6405 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37727.



15. Про повернення на доопрацювання проекту Закону України “Про внесення змін до Закону 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” : постанова Верховної Ради України від 01.02.2011 р. № 2954-VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2954-17>.
16. Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні : Закон України від 19.04.2007 р. № 962-V [Текст] // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 31. — Ст. 405.
17. Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 р. № 1295 [Текст] // ОВУ. — 2007. — № 86. — Ст. 3149.
18. Про внесення змін до Закону України “Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні” та інших законодавчих актів України : Закон України від 05.06.2009 р. № 1474-VI [Текст] // ВВР. — 2009. — № 44. — Ст. 656.
19. *Победоносцев, К. П.* Курс гражданского права [Текст] / К. П. Победоносцев. — СПб. : Тип. А. А. Краевского, 1868. — [Ч. 1: Вещные права. — Т. 1]. — 392 с.
20. *Мірошніченко, А. М.* Земельне право України [Текст] : підруч. / А. М. Мірошніченко. — К. : Алерта; КНТ; ЦУЛІ, 2009. — 712 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою екологічного права
Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”
(протокол № 2 від 13 вересня 2013 року)*

Надійшла до редакції 31.10.2013

Суетнов Е. П. Законодательный перечень общественных потребностей в отношении по отчуждению земельных участков

Анализируется перечень общественных потребностей, закрепленный в ч. 1 ст. 7 Закона Украины “Об отчуждении земельных участков, других объектов недвижимого имущества, размещенных на них, находящихся в частной собственности, для общественных потребностей либо по мотивам общественной необходимости”. Отмечается, что по сравнению с предыдущим перечнем общественных потребностей, приведенным в ч. 1 ст. 146 Земельного кодекса Украины, этот перечень является более приемлемым. Однако и он вызывает немало замечаний, требует тщательного изучения и совершенствования, поскольку отдельные общественные потребности в нем не учтены, а некоторые закрепленные в перечне потребности имеют крайне неопределенные формулировки. Доказывается, что законодательный перечень общественных потребностей следует считать исчерпывающим и не предусматривающим расширенного толкования. Но даже при наличии исчерпывающего перечня общественных потребностей вопрос о возможности или невозможности отчуждения земельных участков должен решаться в каждом случае отдельно и с обязательным учетом всех объективных обстоятельств.

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

Suetnov, E. P. Legislative List of Public Needs in the Relations of Alienation of Land Plots

The paper analyses the list of public needs as set forth in Part 1 of Art. 7 of the Law of Ukraine “About alienation of land plots, other real estate objects, placed on them, being in a private property, for public needs or on public necessity motives”. It is noted that compared with the previous list of public needs listed in Part 1 of Art. 146 of the Land Code of Ukraine, this list is more than acceptable. However, it causes a lot of comments, requires careful study and improvement, because the individual public needs are not taken into consideration, and some needs fixed in the list have extremely vague formulation. It is proved that the legislative list of public needs is considered to be exhaustive and it does not include an extended interpretation. But even if there is an exhaustive list of public needs the possibility or impossibility of alienation of land plots should be decided on a separate basis and with the necessary accounting all of the objective circumstances.

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