
А. С. Самородов, здобувач кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Повноваження місцевих державних адміністрацій щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб

Перерозподіл як функція державного управління земельним фондом знаходить своє відображення у вилученні (викупі) земельних ділянок, передачі їх у власність, наданні в користування, припиненні права власності на землю або права землекористування та інших процедурах¹.

Надання та вилучення (викуп) земель лежать в основі розподілу і перерозподілу землі між суб'єктами земельних відносин. Розподіл і перерозподіл земель містить у собі досить широке коло питань, серед яких найбільше значення мають відносини по наданню і вилученню (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності².

Проблема регулювання відносин, що виникають у процесі відчуження (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб,

¹ Заєць, О. Механізм правового регулювання земельної реформи в Україні: перспективи вдосконалення [Текст] / О. Заєць // Підприємство, господарство і право. — 2000. — № 5. — С. 51.

² Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин [Текст] / за ред. В. І. Семчика — К. : Видавн. дім «УКРПОЛ», 2009. — С. 79.

заслугує на особливу увагу, оскільки є новою для вітчизняної земельно-правової доктрини й відповідної галузі законодавства¹.

Деякі автори вважають, що аналогічні відносини існували ще за радянських часів і в законодавстві та юридичній літературі йменувалися як «вилучення земель для державних або громадських потреб». Однак земельне законодавство того періоду ґрунтувалося на принципі виключної державної власності на землю. Громадянам і юридичним особам земельні ділянки надавалися лише в користування. Саме тому держава мала право вилучати землю для будь-яких державних або громадських потреб без згоди землекористувачів².

Повноваження органів виконавчої ладі у відносинах власності, зокрема вилучення (викупу) земель, необхідно розглядати як здійснення ними своїх владних розпорядчих функцій³.

Вилучення (викуп) земельних ділянок — це складні юридичні факти, що охоплюють широке коло дій та потребують документального оформлення⁴.

Так, статті 146, 147 Земельного кодексу України передбачають, що викуп земельних ділянок для суспільних потреб, які перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, здійснюється у випадках та в порядку, встановлених законом. Підстави та порядок примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності визначаються законом⁵.

Формування цілісної нормативно-правової бази, спрямованої на впорядкування відносин щодо відчуження земель при-

¹ Суєтнов, Є. Розвиток законодавства України щодо відчуження земельних ділянок для суспільних потреб з мотивів суспільної необхідності [Текст] / Є. Суєтнов // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». — Х., 2011. — Вип. 116. — С. 109.

² Брауде, И. Возмещение ущерба при изъятии земли для государственных и общественных надобностей [Текст] / И. Брауде // — М. : Госюриздат, 1960. — С. 7.

³ Кулинич, П. Правові проблеми розвитку ринку сільськогосподарських земель в Україні [Текст] / П. Кулинич // Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : наук. доп. — К., 2005. — С. 61.

⁴ Земельне право України [Текст] : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. — К. : Істина, 2003. — С. 129.

⁵ Земельний кодекс України [Текст] : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 3—4. — Ст. 27.

ватної власності в суспільних інтересах, — надзвичайно складний і багатогранний процес¹.

Правові, організаційні та фінансові засади суспільних відносин, що виникають у процесі відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності регулюється 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» (далі — Закон від 17.11.2009)².

Одразу необхідно з'ясувати різницю між термінами «викуп» та «вилучення». Різниця між вилученням і викупом полягає в тому, що вилучаються земельні ділянки в користувача, а викупаються — у власників.

Земельний кодекс України та Закон від 17.11.2009 передбачають термін «відчуження».

Так, відповідно до положень зазначеного Закону відчуження земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності — це перехід права власності на земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, за плату в державну чи комунальну власність шляхом їх викупу чи примусового відчуження для потреб держави, територіальної громади, суспільства в цілому.

Тобто способи відчуження земельних ділянок можна поділити на два види: викуп земельних ділянок та примусове відчуження.

Під викупом земельних ділянок для суспільних потреб слід розуміти передачу земельних ділянок, які перебувають у власнос-

¹ Суєтнов, Є. Відчуження земель приватної власності у суспільних інтересах: аналіз концепції [Текст] / Є. П. Суєтнов // Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. — Х., 2011. — № 988 : Серія Право. — С. 377.

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 [Текст] : Закон України від 17.11.2009 № 1559-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2010. — № 1. — Ст. 2.

ті фізичних або юридичних осіб, за їх згодою у державну чи комунальну власність для задоволення суспільних потреб шляхом укладення договору купівлі-продажу чи іншого правочину у порядку, встановленому законом (ст. 2 Закону від 17.11.2009).

Тобто головними ознаками викупу земельної ділянки є таке: земельна ділянка перебуває у власності особи, для її відчуження необхідна згода власника, відчуження реалізується шляхом правочину та головною метою є задоволення суспільних потреб.

Під примусовим відчуженням земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності необхідно розуміти перехід права власності на земельні ділянки, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, до держави чи територіальної громади з мотивів суспільної необхідності за рішенням суду.

Головними ознаками примусового відчуження є те, що воно здійснюється з мотивів суспільної необхідності та лише за рішенням суду.

Отже, у земельному законодавстві та науковій літературі викуп земельних ділянок для суспільних потреб і примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності розглядаються як дві окремі й незалежні одна від одної підстави припинення права приватної власності на землю ¹.

Відповідно до ст. 17 Земельного кодексу України до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить, зокрема, викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених законом.

Для розкриття повноважень місцевих державних адміністрацій одразу необхідно з'ясувати, що розуміють під терміном «суспільні потреби».

Так, під суспільними потребами слід розуміти обумовлену загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потребу у земельних ділянках, у тому числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом (ст. 2 Закону від 17.11.2009).

¹ Суетнов, Є. Розвиток законодавства України щодо відчуження земельних ділянок для суспільних потреб з мотивів суспільної необхідності [Текст] / Є. Суетнов // Проблеми законності: акад. зб. наук. праць / Нац. Ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – Вип. 116. – С. 113.

Чинне законодавство України не розкриває, що слід розуміти під загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади.

Підставою для вилучення у власника земельної ділянки для суспільних потреб є відповідне рішення місцевої державної адміністрації¹.

Акт державного органу виконавчої влади про вилучення земельної ділянки не завершує процес формування всіх прав та обов'язків власників, землекористувачів, орендарів. До його прийняття і після відбувається цілий ряд певних правових дій. Основною умовою, при якій допускається вилучення земельної ділянки як у власника, так і у землекористувачів та орендарів, є попереднє і рівноцінне відшкодування збитків².

Слід зазначити, що відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів — накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами³.

Тобто вилучення земельних ділянок для суспільних потреб місцевими державними адміністраціями здійснюється шляхом видання розпорядження головою місцевої державної адміністрації.

При цьому зазначений акт державної влади є актом індивідуальної дії та не має нормативного характеру. Він визначає

¹ Киреева, І. Деякі питання припинення права на земельну ділянку [Текст] / І. Киреева // Проблеми законності. — Х., 2005. — Вип. 73. — С. 136.

² Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин [Текст] / за ред. В. І. Семчика — К. : Видавн. дім «УКРПОЛ», 2009. — С. 82.

³ Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 20. — Ст. 190.

конкретну земельну ділянку, її межі, площу, цільове призначення, мету використання.

Правосуб'єктність органів державної влади у відносинах вилучення земель можна охарактеризувати такими ознаками: по-перше, це діяльність органів державної виконавчої влади; по-друге, вона спрямована на створення умов раціонального використання та охорони земель; по-третє, це діяльність, що забезпечує раціональне використання та охорону земель всіма суб'єктами, що мають права на земельні ділянки¹.

В умовах удосконалення земельного законодавства розглядати питання раціонального використання та охорони землі необхідно як принцип вилучення земель, оскільки використання та охорона земель становить одну з основ земельного устрою².

Відповідно до ст. 8 Закону від 17.11.2009 органи виконавчої влади відповідно до своїх повноважень приймають рішення про викуп земельних ділянок для таких суспільних потреб: забезпечення національної безпеки і оборони; будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, нафто-, газо- та водопроводів, ліній електропередачі, зв'язку, аеропортів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; розміщення іноземних дипломатичних представництв та 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 із видобуванням корисних копалин; будівництво захисних гідротехнічних споруд; будівництво та обслуговування нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, необхідних для їх експлуатації, споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва;

¹ Бобылев, А. И. Правовое регулирование земель железнодорожного транспорта: теория и практика [Текст] / А. И. Бобылев, В. В. Попов, О. В. Лукьянова. — М., 2003. — С. 119.

² Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин [Текст] / за ред. В. І. Семчика. — К. : Видавн. дім «УКРПОЛ», 2009. — С. 89.

розташування об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення.

Зазначений перелік суспільних потреб є закритим та не підлягає розширеному тлумаченню, тобто лише для тих суспільних потреб, які передбачені ст. 8 Закону від 17. 11. 2009, можуть викупатися земельні ділянки.

Обласні державні адміністрації приймають рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, якщо передбачається місце розташування об'єкта на території двох або більше районів.

Районна державна адміністрація приймає рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, якщо передбачається місце розташування об'єкта в межах території району.

Вилучення земель місцевими державними адміністраціями здійснюється у встановленому законом порядку з дотриманням процесуальних форм, що забезпечує ефективність, справедливість, публічність, відкритість і прозорість процедур вилучення земельних ділянок. Інакше кажучи, будь-яка галузь матеріального права викликає до життя процесуальні норми ¹.

Так, процесуальний порядок викупу земельних ділянок для суспільних потреб органами виконавчої влади загалом та місцевими державними адміністраціями зокрема передбачений ст. 151 Земельного кодексу України, статтями 10–12 Закону від 17.11.2009.

Характерною рисою зазначеного процесу є його динамічність. Всі процесуальні дії та відносини перебувають у стані поступального руху та взаємної залежності в цьому русі. Процес вилучення земель являє собою певну систему послідовних стадій, на кожній з них учасники здійснюють певні юридичні дії, спрямовані на досягнення проміжного юридичного результату, на основі якого відбувається перехід до наступної стадії. Всі стадії процесу зв'язані між собою єдністю кінцевої мети та принципів процесуальної діяльності ².

¹ Абдраимов, Б. Еще раз о земельном процессе [Текст] / Б. Абдраимов // Государство и право. – 2001. – № 7. – С 57.

² Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин [Текст] / за ред. В. І. Семчика – К. : Видавн. дім «УКРПОЛ», 2009. – С. 98.

Таким чином, викуп землі місцевими державними адміністраціями для суспільних потреб — це сукупність послідовних і пов'язаних дій компетентних посадових, фізичних та юридичних осіб, що здійснюються у порядку, установленому законом, і спрямовані на виникнення та припинення у конкретних суб'єктів правовідносин прав на конкретну земельну ділянку.

А. С. Самородов

**ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
АДМИНИСТРАЦИЙ ПО ВЫКУПУ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ
ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НУЖД**

Рассматривается вопрос регулирования земельных отношений, возникающих в процессе выкупа земельных участков для общественных нужд местными государственными администрациями.

Ключевые слова: *отчуждение земельных участков, общественные нужды.*

A. S. Samorodov

**POWERS OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS IN THE SPHERE
OF ALLOTMENT OF PARCELS OF LAND FOR COMMON USE**

In this article consecutively the issue of regulation in land activity is considered, which can be raised in a process of alienation of land plots for public needs by local state authorities.

Keywords: *alienation of land plots, public needs.*