

The article is devoted to the principles of the Institute of Social Services. The definition of principles, proposed their classification.

Key words: Principles, Social Protection Law, Institute of Social Services.

Надійшла до редакції 19.07.2010 р.

УДК 349.412.28

Є.П. Суєтнов, аспірант
*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ПРИМУСОВЕ ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У ЗАКОНОДАВСТВІ ТА ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ ДОРЕВОЛЮЦІЙНОГО ПЕРІОДУ

Останнім часом проблема правового регулювання відносин, пов'язаних з відчуженням земельних ділянок та іншого нерухомого майна, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності є однією з найбільш актуальних і дискусійних у вітчизняній правовій доктрині й відповідній галузі законодавства. Підвищений інтерес до неї зумовлено тим, що за часів радянської влади в Україні не існувало названих відносин, оскільки земельне законодавство ґрунтувалося на принципі непохитності права виключної державної власності на землю, а громадянам та юридичним особам земельні ділянки надавалися лише в користування.

Із переходом країни до ринкової економіки й запровадженням приватної власності на землю пріоритетним завданням стало формування правового механізму відчуження земельних ділянок та іншого нерухомого майна для суспільних потреб чи мотивів суспільної необхідності. 17 листопада 2009 р. Верховна Рада прийняла Закон 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» [4], який окреслив правові, організаційні та фінансові засади регламентування суспільних відносин, що виникають у процесі такого відчуження.

За концепцією цього Закону органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та в установленому порядку приймають рішення про викуп земельних ділянок, інших розміщених на них об'єктів нерухомого майна для визначеного переліку суспільних потреб. Протягом певного строку власникові цих об'єктів надсилається письмове повідомлення, в якому зазначається інформація щодо об'єктів викупу, їх місцезнаходження, площі й кадастрового номера земельної ділянки, категорії земель, мети й умов їх викупу тощо. У разі добровільної згоди власника на викуп зазначених об'єктів між ним та органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування укладається договір купівлі-продажу або міни, якщо замість купівленого нерухомого майна йому надається інше рівноцінне майно. У випадку незгоди власника з викупом об'єктів для суспільних потреб вони можуть бути примусово відчужені в державну або комунальну власність з мотивів суспільної необхідності на підставі рішення суду й за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості.

Зауважимо, що такий спосіб припинення права приватної власності існував ще в дореволюційній Росії й у законодавстві

йменувався «примусове відчуження нерухомого майна для державної або суспільної користі», а в правовій доктрині — «екс-пропріація». Порядок примусового відчуження нерухомого майна регулювався ст.ст. 575 –600 Зводу законів Цивільних [11], які встановлювали такі правила:

— примусове відчуження нерухомого майна для державної або суспільної користі дозволяється лише за справедливую й пристойну винагороду;

— усі випадки відчуження визначаються Іменними Височайшими указами;

— власник майна має право оголошувати крайню ціну за своє майно;

— винагорода виплачується грошима або іншим рівноцінним майном;

— якщо сторони дійдуть добровільної згоди щодо розміру винагороди, укладається купча — акт купівлі нерухомого майна;

— якщо запропонована власником ціна не відповідає дійсній вартості нерухомого майна, здійснюється його опис, а сума належної винагороди визначається за оцінкою спеціальної змішаної комісії. У такому разі укладається грамота – акт передачі нерухомого майна в державну власність;

— щодо рішення цієї комісії власник майна у двотижневий

строк може робити зауваження й вимагати переоцінки;

— якщо згодом відпаде потреба у використанні відчуженого нерухомого майна, колишній власник має право викупу, яке зберігається впродовж 10-ти років з дня відчуження майна й полягає у поверненні отриманої винагороди. По закінченні цього строку за власником залишається право переважної його купівлі за угодою або за новою оцінкою.

Незважаючи на доволі докладне законодавче регулювання примусового відчуження нерухомого майна для державної або суспільної користі, у до революційній правовій науці не було єдності поглядів щодо сутності експропріації, її суттєвих ознак та юридичної природи. Усі правознавці того часу визнавали, що експропріація ґрунтується на загальному принципі юриспруденції, згідно з яким у разі конфлікту інтересів суспільний має перевагу перед інтересом приватного власника. Проте, враховуючи об'єктивну невизначеність поняття «суспільний інтерес», кожен правознавець мав власне уявлення про нього, яке повністю залежало від того, прихильником індивідуалістичного чи суспільного напрямку він був або не поділяв жодного з них. Неоднакове розуміння суспільного інтересу

спричинило виникнення в науковій літературі різних поглядів на сутність експропріації.

Представники індивідуалістичного напрямку обстоювали особисту свободу людини й повну недоторканність її прав, зокрема, права приватної власності. Вони протиставляли інтереси окремої особи інтересам суспільства, вважали, що останні властиві тільки найважливішим для людства цілям, досягнення яких є необхідною умовою існування людей та їх благополуччя, а значить, лише заради цього може бути виправдане порушення такого священного права, як право приватної власності. На думку індивідуалістів, експропріація — це відхилення від загального правила, виняткове явище, викликане особливими обставинами, що не терплять ніяких зволікань. Вона застосовується у випадках крайньої необхідності, коли для найшвидшого попередження чи відвернення небезпеки виникає потреба в примусовому відчуженні приватного майна. Російський цивіліст О.М. Гуляєв писав, що експропріація є надзвичайним, винятковим способом припинення права приватної власності, який не знаходить собі виправдання в сутності виключного права, незалежного від сторонньої особи, права вічного і спадкового [6, с. 203].

Відомий німецький юрист Р. Ієрінг та його послідовник Ю.С. Гамбаров схилилися до іншого напрямку — суспільного. На відміну від індивідуалістів, які визнавали абсолютність права приватної власності й розглядали суспільний інтерес у надто вузькому розумінні, ці вчені займали протилежну позицію: вони нехтували приватною власністю й підносили значущість суспільного інтересу.

Розробляючи ідею суспільного характеру приватного права, Р. Ієрінг доводив, що приватна власність заснована на суспільному інтересі й існує заради не лише самого власника, але й суспільства. І тому вважати експропріацію захопленням власності, ненормальністю — значить зовсім не розуміти її завдання. Експропріація не є відхиленням від загального правила або суперечністю ідеї власності; навпаки, вона зумовлена цією ідеєю. За допомогою експропріації, як відзначав науковець, інтереси суспільства і власності стають спільними, лише завдяки їй остання стає практично життєздатним інститутом. Без експропріації власність могла б перетворитись на прокляття, що тяжіє над суспільством [7, с. 382].

Погляди Р. Ієрінга на експропріацію продовжив і розвинув Ю.С. Гамбаров. На його

переконання, оскільки принцип пріоритету інтересу суспільного над приватним визнається безумовним, експропріацію треба розуміти у широкому значенні — як будь-яке відчуження, що характеризується примусовістю й має суспільно корисну мету. Причому зовсім не обов'язково, щоб воно було оплатним. У певних випадках (наприклад, під час здійснення поземельної реформи, коли земля вилучається у власність держави), якщо виплата винагороди є обтяжливою для державної влади або вона суперечить існуючим уявленням про справедливість, особа може бути позбавлена своєї земельної ділянки безкоштовно, бо «відсутність винагороди поєднується з поняттям експропріації» [5, с. 220].

Більшість дореволюційних правознавців (М.В. Венеціанов, Є.В. Васьковський, І.М. Трепцін) не поділяли вказаних поглядів. Вони слушно зазначали, що не можна протиставляти суспільний і приватний інтереси, адже все право служить загальному благу й має суспільний характер: створюється життям людей у суспільстві й покликано створити умови такого життя найзручнішими й найсприятливішими для всіх оточуючих. Тож усяке приватне право, у тому числі й право приватної власності, узгоджується з ідеєю сус-

пільного інтересу. Поряд із цим така ідея не повинна сприйматися надто широко. Суспільство — це сукупність окремих індивідів. Воно існує для добробуту кожного, хто його складає, а тому якщо страждають приватні інтереси однієї людини, це відбивається на всьому суспільстві.

Отже, як індивідуалістичний напрямок, за яким інтересами всіх жертвують на користь саме приватних, так і суспільний, відповідно до якого інтересами окремої особи зневажають заради загального блага, у крайньому своєму прояві можуть призвести до розпаду суспільства. Єдиний можливий спосіб належного існування й розвитку останнього — примирення й узгодження обох напрямків.

Автор єдиної дореволюційної монографії з експропріації М.В. Венеціанов писав, що це явище, ґрунтуючись на ідеї загально-го блага, має спеціальні підстави, які гарантують непорушність майнових прав приватного власника. Гарантією для власника є те, що його власність відчужується для здійснення відповідного загальнокорисного заходу, а також те, що власник одержує повну винагороду за своє майно, тобто відшкодовуються всі заповдіяні експропріацією збитки.

З точки зору М.В. Венеціанова, експропріація — це не окремий чи надзвичайний факт,

а постійно і правильно діючий юридичний інститут, завдяки якому зберігається рівновага між добробутом суспільства й самостійністю приватної особи. Тому вона не буде ані випадком крайньої необхідності, де взагалі не йдеться про дотримання чийось прав чи переваг і допускається примусове відчуження майна не тільки нерухомого, а й рухомого (коні й кораблі в разі війни, хлібні запаси під час голоду, зачумлені свійські тварини для попередження зараження тощо), не тільки права приватної власності, а й будь-якого іншого майнового права й деяких особистих прав (затримання особи на карантині під час епідемії), ані випадком поземельних реформ, де кожна з них побудована на особливих підставах відповідно до вимог місця й часу.

Подібним чином розуміли експропріацію Є.В. Васьковський та І.М. Трепіцин. На їх думку, незважаючи на споріднений зв'язок між правом крайньої необхідності й експропріацією (обоє становлять собою способи примусового відчуження приватної власності в інтересах суспільного блага), між ними все ж таки існує суттєва різниця: перше — це тимчасове й виняткове явище, друга — загальний і постійно діючий інститут [Див.: 2, с 166, 167; 13, с.169].

У дореволюційній правовій доктрині експропріація становила окремих інститут і визначалася як «примусове вилучення Височайшою Владою певного нерухомого майна з володіння приватної особи за повну винагороду для загальнокорисного заходу» [2, с. 162, 163]. Із цього визначення випливають нижченаведені суттєві ознаки експропріації.

По-перше, вона здійснюється заради державної або суспільної користі, загальнокорисного заходу. Відомий російський учений Г.Ф. Шершеневич із цього приводу писав, що «позбавлення прав особи повинно мати вагому підставу, якою може бути лише загальне благо, загальнокорисність ужитого заходу» [14, с. 329]. Досліджуючи поняття «загальнокорисний захід», М.В. Венеціанов зазначав, що під «загальною користю» слід розуміти таку користь, яка покращує добробут суспільства й надає йому можливості прогресувати у своєму розвитку, а під «заходом» — будь-яку споруду, роботу або установу, пов'язану із зайняттям земної поверхні. Немає значення, для яких саме цілей здійснюється загальнокорисний захід — економічних (будівництво доріг, вулиць, майданів, залізниць, мостів, шлюзів, каналів, газо- й водопроводів), воєнних (спорудження фортець

та укріплень), релігійно-моральних (зведення церков, навчальних та освітніх закладів, музеїв, бібліотек, кладовищ), санітарних (будівництво лікарень), цілей внутрішньої безпеки (спорудження в'язниць і виправних закладів) тощо. Єдиною умовою є те, щоб такі цілі служили розвитку суспільного життя [3, с. 32 – 34].

По-друге, експропріація характеризується примусовістю. «Експропріація припускає примус, якщо потрібно — насильство, вона виключає можливість добровільної угоди. Тому не є експропріацією спроба схилити власника землі до поступки своєї ділянки за допомогою продажу. Якщо власник виявляє свою згоду й укладає договір, то для експропріації не буде місця. Вона настає тільки тоді, коли власник відхилить пропозицію укласти договір» [14, с. 328].

Дещо іншого погляду додержувався Д.І. Мейєр. З його погляду, «саме з видання акта верховної влади питання про відчуження нерухомого майна є вирішеним і власник зобов'язаний йому підкоритися. Не можна визнавати, що при набутті в цьому випадку державою майна за купчою немає місця експропріації; питання про експропріацію вже вирішено раніше, а згода власника стосується виключно розміру винагороди. Вираз закону, що «укладається

купча», повинен розумітися суто формально: йдеться про угоду, яка є купчою за формою, але не за наслідками» [9, с. 306].

По-третє, експропріація передбачає повну винагороду. Д.І. Мейєр стверджував, що «всемогутність держави, як носія ідеї загального блага, дає їй право не тільки на надбання окремої особи, а й навіть на вище її благо — життя. Якщо для здійснення цієї ідеї необхідно майно громадянина, держава може його відібрати навіть без усякої винагороди; але заради справедливості робиться поступка — держава одержує потрібне для загальної користі майно, сплачуючи власникові його вартість» [9, с. 305, 306]. Як зазначав М.В. Мазаракі, «експропріація можлива тільки за умови винагороди, інакше була б учинена явна несправедливість одному члену суспільства під виглядом блага того ж суспільства» [8, с. 242]. Так само вважав і В.І. Синайський: «Держава не має права примусово відчужити нерухоме майно безоплатно навіть у публічному інтересі. Експропріація вимагає обов'язкової винагороди власникові і взагалі можливу пощаду його інтересів» [12, с. 182].

Що стосується юридичної природи експропріації, то підкреслимо, що в дореволюційній доктрині сформувалося 3 теорії — приватноправова, публічно-правова і змішана.

Прихильники першої вважали це явище інститутом цивільного права й пропонували кваліфікувати його як примусовий договір купівлі-продажу. Не погоджуючись із цією тезою, фахівці зазначали, що таке тлумачення містить глибоку внутрішню суперечність, оскільки договір купівлі-продажу, як і будь-який інший, передбачає вільну згоду сторін і не може бути примусовим. До того ж, до експропріації не застосовуються правила, що мають обов'язковий характер для купівлі-продажу, наприклад, виплата власникові ринкової вартості нерухомого майна, відповідальність за таємні недоліки майна, невідчужуваність заставлених речей тощо.

Деякі вчені (О.О. Башмаков, К.П. Побєдоносцев) доводили публічно-правову природу експропріації. Так, О.О. Башмаков розглядав її як примусове відчуження нерухомості на суспільну користь, «за яким право держави набувається внаслідок прояву сили закону, без усякої ініціативи приватної волі» [1, с. 103]. К.П. Побєдоносцев також писав, що «експропріація має властивість суспільної, а не приватної вимоги, спирається на суспільне, а не на приватне право» [10, с. 339].

Невдовзі публічно-правова теорія юридичної природи експропріації виявила свою практичну неспроможність, оскільки

залишала поза увагою істотну ознаку експропріації – приватноправовий принцип повної винагороди власника за відчужуване нерухоме майно. На цій підставі виникла третя, змішана теорія, відповідно до якої експропріація перебуває на межі публічного і приватного права й містить як публічно-правовий, так і приватноправовий елементи. З точки зору М.В. Венеціанова, правильним є визначення цього явища як «одностороннього акта державної влади, за яким, з одного боку, власність переходить від приватної особи до держави за законом, а з другого – виникає приватноправове зобов'язання» [3, с. 60].

Таким чином, можемо зробити висновок, що інститут примусового відчуження приватного нерухомого майна для державної або суспільної користі (експропріація) був достатньо розроблений у законодавстві та правовій доктрині дореволюційного періоду. Не викликає сумнівів, що його дослідження повинно мати не лише пізнавальний, а й насамперед аналітичний характер. Адже тільки глибоке вивчення історичного досвіду надасть можливість вдосконалити існуючий в Україні механізм правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі відчуження земельних ділянок та розміщених на них об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

Список літератури: 1. Башмаков А.А. Основные начала ипотечного права. – Либава: Изд-во кн. маг. юрид. лит. Д.В. Чичинадзе, 1891. 2. Васильковский Е.В. Учебник гражданского права. – Вып. 2: Вещное право. – СПб.: Изд-во юрид. кн. маг. Н.К. Мартынова, 1896. – 190 с. 3. Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права. – Казань: Тип. Импер. ун-та, 1891. – 114 с. 4. Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2. 5. Гамбаров Ю.С. Вещное право: Особ. ч.: Лекции. – СПб.: Типо-литогр. И. Трофимова, 1909. – 240+98 с. 6. Гуляев А.М. Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства, кассационной практики Правительствующего Сената и проекта Гражданского уложения: Пособ. к лекциям. – Изд. 4-е, пересмотр. и доп. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913. – 638 с. 7. Иеринг Р. Цель в праве. – Т. 1 / Пер. Лицкого В.Р., Муравьева Н.В., Дерюжинского Н.Ф. – СПб.: Изд-во Н.В. Муравьева, 1881. – 412 с. 8. Мазараки Н.В. Лекции по русскому гражданскому праву: Лекции. – Пгр.: Б. и., 1914. – 575 с. 9. Мейер Д.И. Русское гражданское право. – Изд. 10-е. – Пгр.: Изд-во юрид. кн. маг. Н.К. Мартынова, 1914. – 640+42 с. 10. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. – Ч. 1: Вотчинные права. – Т. 1. – СПб.: Тип. А.А. Краевского, 1868. – 392 с. 11. Свод Законов гражданских /. – СПб.: Б. и., 1900. – 417 с. 12. Синайский В.И. Русское гражданское право. – Вып. 1: Общ. ч.: Вещное право. Авторское право. – Изд. 2-е. – Киев: Типо-литогр. «Прогресс», 1917. – 258 с. 13. Трепицын И.Н. Гражданское право. – Ч. 1: Общая часть и вещное право. – Варшава: Тип. Рус. общ-ва, 1912. – 206 с. 14. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – Изд. 10-е. – М.: Изд-во бр. Башмаковых, 1912. – 951 с.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ОТЧУЖДЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО ПЕРИОДА Суетнов Е.П.

В статье рассматриваются отдельные вопросы принудительного отчуждения земельных участков и размещенных на них объектов недвижимого имущества для государственной или общественной пользы в законодательстве и правовой доктрине дореволюционного периода.

Ключевые слова: принудительное отчуждение земельных участков, принудительное отчуждение недвижимого имущества, экспроприация, общественные потребности, общественная необходимость.

COMPULSORY ACQUISITION OF PLOTS OF LAND IN LEGISLATION AND LAW DOCTRINE OF THE PRE-REVOLUTIONARY PERIOD Suetnov E.P.

This article is about some questions of compulsory acquisition of plots of land and real estate objects placed on them for state or social benefit in legislation and law doctrine of the pre-revolutionary period.

Key words: compulsory acquisition of plots of land, compulsory acquisition of real estate, expropriation, social needs, social necessity.

Надійшла до редакції 18.06. 2010 р.

УДК 349.4

В.В. Сидоренко, здобувач
при кафедрі екологічного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

САМОВІЛЬНЕ ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проблематика самовільного зайняття земельних ділянок у цілому отримала достатнє висвітлення в сучасній юридичній літературі [Див.: 4; 6; 7; 9; 10; 13]. Разом із тим зазначимо, що в наукових дослідженнях бракує дослідження питань, пов'язаних з історико-правовим аналізом цього явища та його правових наслідків.

Земля, як природний ресурс, основний засіб виробництва в сільському й лісовому господарстві, ще за радянської доби завжди була одним із життєвоважливих об'єктів проти-правних посягань і знаходилася під контролем держави, що включав також охорону від самовільного зайняття земельних