

УДК 349.412.28

Є.П. Суєтнов, аспірант
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого», м. Харків

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ І З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Проблема регулювання відносин, що виникають у процесі відчуження земельних ділянок для суспільних потреб і з мотивів суспільної необхідності, заслуговує на особливу увагу, оскільки є новою для вітчизняної земельно-правової доктрини й відповідної галузі законодавства.

Звичайно, можна вести мову про те, що аналогічні відносини були нібито відомі ще за радянських часів і в законодавстві та юридичній літературі йменувалися як «вилучення земель для державних або громадських потреб». Однак у дійсності вони істотно відрізнялися від сучасних, адже земельне законодавство того періоду ґрунтувалося на принципі виключної державної власності на землю, а громадянам і юридичним особам земельні ділянки надавалися тільки в користування. Держава, як єдиний розпорядник землею, в особі уповноважених органів мала право вилучати їх для

будь-яких державних або громадських потреб, що відбувалося без згоди землекористувачів, а відшкодуванню підлягали лише збитки, завдані знесенням чи перенесенням розташованих на земельних ділянках об'єктів нерухомості. Саме в такому аспекті і досліджувалися радянськими вченими-правознавцями питання вилучення земель для державних або громадських потреб [Див.: 1; 7-11].

Після проголошення незалежності України й запровадження приватної власності на землю важливим напрямком реформування земельного законодавства стало розроблення організаційно-правового механізму відчуження земельних ділянок для суспільних потреб і з мотивів суспільної необхідності.

Цей процес не можна назвати послідовним і логічним, але є сенс поділити його на 3 основні етапи: 1992 – 2001 рр.; 2001 – 2009 рр.; 2009 р. – до сьогодні.

Перший етап характеризується тим, що з прийняттям Земельного кодексу України (далі – ЗК) в редакції від 13 березня 1992 р. у вітчизняному законодавстві (ст. 28 ЗК) з'явилася раніше невідома підстава припинення права приватної власності на землю – викуп земельної ділянки для державних або громадських потреб. Як бачимо, законодавець зберіг формулу «державні або громадські потреби», що існувала в радянському земельному законодавстві, але ввів такий абсолютно новий термін, як «викуп». Різниця між вилученням і викупом полягає в тому, що вилучаються земельні ділянки в користувачів, а викупуються – у власників. До речі, такий поділ існує й зараз.

Земельний кодекс України 1992 р. визначав повноваження органів влади у сфері викупу земель (ст. 31), порядок погодження питань, пов'язаних з викупом (ст. 34), гарантії прав власників земельних ділянок (ст. 46), умови й порядок відшкодування збитків, заподіяних викупом (статті 88 і 89) та ін. Проте ці норми містили значну кількість недоліків і не були узгоджені між собою. За своїм первинним змістом вони призначалися для врегулювання процедури вилучення, а не викупу земель, і тому буквально оперування ними

під час викупу земельних ділянок приватної власності було проблематичним.

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція встановила загальні засади земельно-правового устрою України, закріпила принципи положення земельної власності, позначила межі й гарантії реалізації права приватної власності на землю. Згідно з її ст. 41 кожен має право володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю і ніхто не може бути протиправно позбавлений його. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів цього права, в тому числі земельних ділянок, може бути застосовано лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі й у порядку, встановлених законом, і за умови попереднього повного відшкодування їх вартості. Примусове ж відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Ця стаття Основного Закону окреслила правові орієнтири для розвитку положень національного законодавства, оскільки останні не лише не можуть суперечити конституційним засадам, а й повинні деталізувати їх у системі відповідних нормативно-правових приписів. На жаль, як буде далі показано,

норми земельного законодавства у сфері примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності тривалий час не були узгоджені з положеннями Конституції.

Новий ЗК, прийнятий 25 жовтня 2001 р., позначив початок другого етапу розвитку законодавства щодо відчуження земельних ділянок для суспільних потреб і з мотивів суспільної необхідності. Викупу таких об'єктів для суспільних потреб була присвячена ст. 146 ЗК. До викладення цієї статті в редакції Закону № 1559-IV від 17 листопада 2009 р. «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» [2; 2010. – № 1. – Ст. 2] у ній було передбачено, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень мають право викупу земельних ділянок, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб:

1) під будівлі та споруди органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

2) під будівлі, споруди та інші виробничі об'єкти державної й комунальної власності;

3) під об'єкти природно-заповідного та іншого охоронного призначення;

4) під об'єкти оборони й національної безпеки;

5) під будівництво й обслуговування об'єктів лінійних, транспортної й енергетичної інфраструктури (доріг, газопроводів, водопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, нафто- й газотерміналів, електростанцій тощо);

6) під розміщення дипломатичних і прирівняних до них представництв іноземних держав чи міжнародних організацій;

7) під міські парки, майданчики відпочинку та інші об'єкти загального користування, необхідні для обслуговування населення.

Наголосимо, що вказаний перелік вважався вичерпним і викуп земельних ділянок приватної власності для будь-яких інших суспільних потреб законодавством не допускався.

Указана стаття ЗК закріплювала процедуру викупу таких земель, що складалася з 3-х стадій. На першій з них орган, що приймає рішення, письмово попереджає власника земельної ділянки про майбутній її викуп, що повинно бути зроблено не пізніше як за один рік до передбаченої дати. На другій стадії обов'язковою умовою є отримання згоди власника на викуп його земельної ділянки і визначення її вартості відповідно до грошової й експертної оцінки земель, що провадиться за мето-

дикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. Якщо власник згоден з викупною вартістю, процедура завершується третьою стадією – укладенням угоди між власником та органом державної влади чи органом місцевого самоврядування. У випадку не погодження власника із запропонованою викупною вартістю питання вирішується в судовому порядку й викуп земельної ділянки для суспільних потреб відбувається примусово.

Зазначимо, що правова регламентація викупу земельних ділянок для суспільних потреб здійснювалося також за ст. 350 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), яка на сьогодні теж діє в редакції Закону № 1559-IV від 17 листопада 2009 р. За своїм змістом положення цієї статті і ст. 146 ЗК суттєво відрізнялися. Відмінності полягали в наступному:

– ст. 350 ЦК замість поняття «суспільні потреби» для врегулювання однорідних відносин вживала поняття «суспільна необхідність»; тож викуп передбачався не для суспільних потреб, а у зв'язку із суспільною необхідністю;

– на відміну від ст. 146 ЗК, яка закріплювала порядок визначення вартості земельної ділянки за спеціальною методикою, ст. 350 ЦК у викупну ціну включала ринкову вартість земельної ділянки і збитки, завдані

власникові у зв'язку з цією процедурою (у тому числі упущену вигоду). До того ж за домовленістю з власником передбачалася можливість надання йому іншої земельної ділянки замість викупленої;

– згідно з нормою ЦК викуп земельної ділянки відбувався за згодою власника або за рішенням суду, отже, власник мав право оспорювати як викупну ціну, так і сам викуп. Положення ст. 146 ЗК, навпаки, були сформульовані так, що власник земельної ділянки міг оспорювати в суді тільки її викупну вартість.

У юридичних джерелах, зокрема, у науково-практичних коментарях до ЗК й ЦК, неодноразово зверталася увага на протиріччя між наведеними статтями. Проте ці джерела не містили відповіді на запитання, яка саме з 2-х розглянутих статей більш правильно впорядковує відносини з викупу земельних ділянок для суспільних потреб, а яка потребує внесення змін. Учені обмежувалися тільки формальною вказівкою на ст. 9 ЦК, згідно з якою положення ЦК застосовуються до земельних відносин, лише якщо вони не врегульовані актами земельного законодавства. Оскільки викуп земельних ділянок було впорядковано ст. 146 ЗК, саме вона мала переважну правову силу.

Що стосується примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, то воно регулювалося ст. 147 ЗК (зараз діє в новій редакції), відповідно до якої у випадку введення воєнного або надзвичайного стану земельні ділянки, що перебувають у приватній власності, можуть бути відчужені з мотивів суспільної необхідності за умови повного відшкодування їх вартості. Після припинення дії обставин, у зв'язку з якими було здійснено цей процес, власник відчуженого об'єкта вправі вимагати його повернення, а за неможливості останнього власникові за його бажанням надається інша земельна ділянка.

Аналізуючи примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, І.І. Каракаш відзначав, що воно «є новою підставою припинення права власності на землю, яка в такій редакції не передбачалася в раніше чинному земельному законодавстві. У ньому закріплені певні ознаки, подібні до примусового викупу земельної ділянки для суспільних потреб. Ця подібність виявляється в належності відчужуваних земель громадянам чи юридичним особам, у здійсненні відчуження за умови повного відшкодування вартості земельної ділянки тощо. Але примусовому відчуженню земельних ділянок з

мотивів суспільної необхідності передують введення воєнного чи надзвичайного стану. Це відрізняє його від усіх інших підстав припинення права власності на землю і додає йому самостійного значення» [3, с. 178, 179].

Отже, в земельному законодавстві, науковій і навчальній земельно-правовій літературі викуп земельних ділянок для суспільних потреб і примусове їх відчуження з мотивів суспільної необхідності розглядалися як 2 окремі й незалежні одна від одної підстави припинення права приватної власності на землю, оскільки суспільні потреби виникали у звичайних життєвих умовах, тоді як суспільна необхідність пов'язувалася із введенням на території країни або в окремих її регіонах воєнного чи надзвичайного стану.

Напевно, таке розуміння вказаних підстав ще тривалий час залишалось б незмінним, якби не обставини, що раптово виникли в житті нашого суспільства.

У квітні 2007 р. Україна й Польща перемогли в тендері на право проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу. З метою створення необхідної нормативної бази 19 квітня 2007 р. були прийняті Закон «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» [2; 2007. –

№ 31. – Ст. 405] (далі – Закон про чемпіонат), а 22 лютого 2008 р. – Державна цільова програма підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу [6; 2008. – № 18. – Ст. 482] (далі – Програма) (зараз діє Програма, затверджена постановою КМУ № 357 від 14 квітня 2010 р. [6; 2010. – № 39. – Ст. 1297]), яка визначила перелік конкретних об'єктів, будівництво й реконструкцію яких треба зробити. Передбачалося, що ці об'єкти повинні розміщуватися не лише на землях державної й комунальної власності (у тому числі й тих, що вже надані в користування певним фізичним і юридичним особам), а й на землях, що перебувають у приватній власності. Тож потрібно було викуповувати земельні ділянки в цих осіб.

Спроби вирішити це питання, керуючись чинним на той час законодавством, призводили на практиці до нескінченних конфліктів і судових спорів, причиною яких, з нашого погляду, було те, що існуюча в Україні нормативно-правова база не мала реального механізму викупу земельних ділянок для потреб проведення чемпіонату. Наприклад, ст. 146 ЗК навіть не закріплювала такої підстави, як будівництво аеропортів, готелів, футбольних стадіонів тощо, а тому викуп зе-

мельних ділянок для названих потреб здійснюватися не міг. Більше того, ця стаття передбачала можливість примусового викупу земельних ділянок для суспільних потреб, тоді як ст. 41 Конституції дозволяється таке відчуження об'єктів права приватної власності (включаючи земельні ділянки) не для суспільних потреб, а лише як виняток з мотивів суспільної необхідності. Зрозуміло, що поняття «суспільна потреба» й «суспільна необхідність» не є тотожними, оскільки термін «потреба» набагато ширше за «необхідність»; необхідність – це неодмінна (обов'язкова) потреба. Далеко не всі перелічені у ст. 146 ЗК потреби можуть розглядатися як «мотиви суспільної необхідності», тому в разі незгоди власника з викупом земельної ділянки слід керуватися положеннями конституційної норми. Інакше кажучи, якщо власник з будь-яких причин не погоджується з викупом земельної ділянки для суспільних потреб, примусове відчуження останньої здійснити неможливо, бо воно дозволяється лише з мотивів суспільної необхідності.

З метою подолання прогалин і колізій у земельному законодавстві Верховна Рада України 5 червня 2009 р. приймає Закон № 1474-VI «Про внесення змін до Закону України «Про ор-

ганізацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» та інших законодавчих актів України» [2; 2009. – № 44. – Ст. 656], яким вносяться певні зміни до ЗК й затверджується нова редакція Закону про чемпіонат.

Стаття 146 ЗК була доповнена ще одним пунктом, за яким органи державної влади й органи місцевого самоврядування отримали право викупувати земельні ділянки під будівництво об'єктів, передбачених Програмою, що фінансується за рахунок Державного чи місцевих бюджетів.

У новій редакції Закону про чемпіонат з'явилася ст. 8 «Викуп об'єктів права приватної власності, підстави та порядок їх примусового відчуження з мотиву суспільної необхідності для забезпечення проведення чемпіонату», яка встановила безпрецедентне для вітчизняного законодавства положення: у випадку неотримання згоди власника на викуп земельної ділянки для потреб чемпіонату, вона може бути примусово відчужена з мотиву суспільної необхідності. Отже, ця стаття, на відміну від ст. 147 ЗК, вже не пов'язувала настання суспільної необхідності із введенням в Україні воєнного чи надзвичайного стану.

Із прийняттям указаних змін до земельного законодавства

особлива увага в земельно-правовій літературі почала приділятися аналізу примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, точніше, відповідності ст. 147 ЗК положенням Конституції.

Одним з перших на цю проблему звернув увагу А.М. Мірошніченко. На його думку, ст. 147 ЗК містить низку внутрішніх суперечностей, що фактично унеможлиблює її застосування, оскільки, з одного боку, ця стаття звучує розуміння поняття «суспільна необхідність», визнаючи можливість існування останньої лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану, а з другого – абсолютно не конкретизує його змісту [4, с. 229]. В іншій публікації цей вчений разом з Р.І. Марусенком, коментуючи зазначену статтю ЗК, доходить висновку, що таке вживання поняття «суспільна необхідність» не відповідає його конституційному змісту, який зовсім не пов'язано із введенням воєнного або надзвичайного стану [5, с. 343].

Дійсно, положення ст. 147 ЗК не співпадають з конституційними нормами. Аналіз ст. 41 Конституції дає підстави стверджувати, що в ній передбачено можливість примусового відчуження об'єктів права приватної власності з мотивів суспільної необхідності та в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Ця

норма не ототожнює категорії «суспільна необхідність» і «воєнний чи надзвичайний стан», як і не співвідносить їх як «загальне» й «окреме» або як «широке» й «вузьке», вказуючи на існування суспільної необхідності як за відсутності надзвичайних обставин, так і в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

За Основним Законом примусове відчуження об'єктів права приватної власності з мотивів суспільної необхідності і примусове відчуження таких об'єктів в умовах воєнного чи надзвичайного стану – це самостійні підстави припинення права власності, що різняться механізмом відшкодування. У першому випадку воно має бути повним попереднім, у другому дозволяється наступне повне відшкодування (курсив автора – Є.С.).

Як бачимо, між ст. 147 ЗК і ст. 41 Конституції бракує узгодження. Це зумовлено, вірогідно, тим, що в процесі розробки ЗК фахівці намагалися якомога надійніше захистити право приватної власності на землю, забезпечити його абсолютну непорушність, запобігти будь-яким посяганням з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування на земельні права громадян і юридичних осіб. Хоча, як можна припустити, це є результат простої необачності законодавця, який

під час прийняття ЗК не спромігся ґрунтовно проаналізувати конституційну норму щодо примусового відчуження об'єктів права приватної власності й не звернув увагу на різницю між категоріями «суспільна необхідність» і «воєнний чи надзвичайний стан». Як би там не було, а практикою підтверджено, що таке беззастережне обстоювання права приватної власності на землю не завжди відповідає суспільним інтересам.

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» розпочав відлік третього етапу розвитку земельного законодавства в досліджуваній царині. Ним були внесені зміни до статей 146 і 147 ЗК і ст. 350 ЦК, внаслідок чого вони втратили своє регулятивне значення й набули відсильного характеру.

Не вдаючися до ретельного аналізу цього Закону, зауважимо, що його норми тепер узгоджено зі ст. 41 Конституції в частині відокремлення примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності від примусового відчуження земельних ділянок в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Названий Закон, безперечно,

потребує подальшого вдосконалення, адже й він містить низку недоліків і спірних приписів. Разом із тим його прийняття має важливе значення, оскільки в земельному законодавстві на решті сформувалось органічно цілісне нормативно-правове під-

ґрунтя, достатнє для поглибленого теоретичного дослідження такої підстави припинення права власності на землю, як відчуження земельних ділянок для суспільних потреб і з мотивів суспільної необхідності.

Список літератури: 1. Брауде И.Л. Возмещение ущерба при изъятии земли для государственных и общественных надобностей. – М.: Госюриздат, 1960. – 64 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: Науч.-практ. пособ. – Киев: Истина, 2004. – 216 с. 4. Мірошниченко А.М. Земельне право України: Підруч. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 712 с. 5. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 507 с. 6. Офіційний вісник України. 7. Рамзаев П.В. Права граждан при изъятии земель и сносе домов. – М.: Юрид. лит., 1974. – 104 с. 8. Рябов А.А. Предоставление и изъятие земель по советскому праву. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1972. – 90 с. 9. Сыродоев Н.А. Отвод земель для государственных и общественных организаций. – М.: Юрид. лит., 1967. – 105 с. 10. Цемко В.П. Возмещение убытков при изъятии земель для государственных и общественных надобностей (Исторический обзор законодательства СССР и УССР с 1917 по 1962 годы). – Киев, Тип. изд-ва АН УССР, 1963. – 58 с. 11. Чевский И.Д. Гарантии и компенсации гражданам при изъятии земель. – М.: Юрид. лит., 1971. – 88 с.

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОТЧУЖДЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ И ПО МОТИВАМ ОБЩЕСТВЕННОЙ НЕОБХОДИМОСТИ Суетнов Е.П.

В статье анализируются основные этапы развития законодательства Украины относительно отчуждения земельных участков для общественных потребностей и по мотивам общественной необходимости.

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

UKRAINIAN LEGISLATION DEVELOPMENT ABOUT ALIENATION OF LAND PLOTS FOR SOCIAL REQUIREMENTS AND ON SOCIAL NECESSITY MOTIVES Suetnov E.P.

This article is about main stages of Ukrainian legislation development about alienation of land plots for social requirements and on social necessity motives.

Key words: redemption of land plots, compulsory alienation of land plots, social requirements, social necessity.

Надійшла до редакції 03.04.2011 р.