

## Резюме

**Ревуцкая Т. В. Некоторые актуальные проблемы и направления совершенствования государственного надзора за соблюдением законодательства об охране труда.**

Рассматриваются некоторые актуальные проблемы и направления совершенствования государственного надзора за соблюдением законодательства об охране труда. Обосновывается необходимость дальнейшего исследования вопроса государственного надзора в сфере охраны труда и внедрения существенных изменений в законодательство Украины.

**Ключевые слова:** охрана труда, государственный надзор, безопасность труда.

## Summary

**Revytska T. Some actual problems and directions of improvement of state supervision over observance of the legislation on labor protection.**

Some actual problems and directions of improvement of state supervision over observance of the legislation on labor protection are considered. The necessity of further research of the state supervision in the field of labor protection and introduction of radical changes in the legislation of Ukraine is substantiated.

**Key words:** labor protection, state supervision, safety of work.

УДК 349.412.24

## К. І. СКІЧКО

*Катерина Ігорівна Скічко, студентка магістратури юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

### ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ЩОДО ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Непорушність права власності закріплена у ст. 41 Конституції України, при цьому згідно з цією ж статтею, *«примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості»*. На виконання цього положення було прийнято Закон України від 17.11.2009 № 1559-VI «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 № 1559-VI). Проте, на жаль, досі у науковій літературі не здійснювався аналіз практики реалізації даного Закону, що є неодмінною умовою для подальшого вдосконалення як законодавства у цій сфері, так і практики примусового відчуження земельних ділянок із дотриманням закону.

Деякі теоретичні та законодавчі аспекти примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності розглядалися такими вченими, як: І. Я. Головня, Д. В. Дудник, О. В. Ільницький, В. В. Квак, О. В. Кустовська, М. П. Марчук, О. І. Митрофанова, А. М. Мірошніченко, Л. М. Терлецька, Ю. М. Туцький, А. І. Шаїпов та інші.

**Метою** статті є визначення основних тенденцій судової практики у сфері примусового відчуження земельного ділянок задля визначення прогалин та перспектив вдосконалення законодавства в даній галузі.

Відповідно до ст. 16 Закону № 1559-VI *«орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб відповідно до розділу II цього Закону звертається до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження зазначених об'єктів»*. Звертаючись до суду, відповідний уповноважений орган повинен довести наявність підстав для застосування примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. Перелік об'єктів, для розміщення яких може бути застосована процедура, передбачена ч. 1 ст. 15 Закону № 1559-VI, однак особливу увагу слід звернути на ч. 2 цієї статті, за якою *«примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, допускається, як виняток, з мотивів суспільної необхідності лише в разі, якщо будівництво зазначених у частині першій цієї статті об'єктів передбачається здійснити із застосуванням оптимального варіанта з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників»*. Наведений критерій оцінки суспільної необхідності примусового відчуження майна є досить невизначеним, відповідно, оцінюється судами у кожному окремому випадку по-різному.

Деякі суди, наприклад, не розмежовують поняття «суспільний інтерес», «суспільні потреби» та «суспільна необхідність». Не вдаючись до аналізу цих термінів, вкажемо лише, що вони мають різний зміст. Коли йдеться про примусове відчуження земельних ділянок, то, виходячи з вимог українського законодавства, це має здійснюватись з мотивів винятково суспільної необхідності. Так, Окружний адміністративний суд

м. Києва у постанові від 10.02.2015 р. у справі № 826/15750/14, вирішуючи спір про скасування розпорядження Володарсько-Волинської районної адміністрації щодо вжиття заходів з примусового відчуження земельних ділянок, навів поняття «інтересів держави» з рішення Конституційного Суду України у справі «Про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді» від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99, основні положення про суспільний інтерес у практиці Європейського суду з прав людини, зокрема в рішенні Суду від 21.02.1986 по справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства»<sup>1</sup>. Проте суд не врахував, що йдеться про інші правовідносини<sup>2</sup>.

Більшість судів, розглядаючи питання наявності вище згаданого «оптимального варіанта», обмежуються формальними посиланнями на дозвільну та планувальну документацію щодо діяльності того чи іншого підприємства, для потреб якого і здійснюється примусове відчуження земель. Саме в цьому проявляється один з проблемних моментів закріпленої процедури примусового відчуження земельних ділянок, на який вказував Верховний Суд України, зазначаючи, що «[у цій процедурі] суду відводиться роль органу, який формально затверджуватиме рішення [уповноважених органів]»<sup>3</sup>. Ми не вважаємо, що на рівні закону такий критерій потребує деталізації, однак на правозастосовному рівні (скажімо, постанови пленуму Вищого адміністративного суду) така деталізація є необхідною задля запобігання недбалості з боку суддів у вирішенні даних спорів.

Деякі судді нехтують також вимогами ч. 5 ст. 183-1 КАС, де визначено інформацію, що має міститись у постанові адміністративного суду про задоволення позову про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності (хоч у КАС не вказано, що ця інформація має міститись у резолютивній частині такої постанови, однак логічно, що на практиці саме там і містяться такі дані). Яскравим прикладом є постанова Вищого адміністративного суду від 28.01.2016 р. у справі № 874/3/15. Суди першої та апеляційної інстанцій у задоволенні позовних вимог Житомирської районної державної адміністрації про примусове відчуження частини земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності було відмовлено, оскільки у позовній заяві були відсутні умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки; порядок виплати викупної ціни; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням земельної ділянки. Позивачем було надано лише звіт про експертну грошову оцінку частини земельної ділянки, однак викупна ціна включає в себе також і збитки, завдані первісному власнику і т.д. Тобто, виходячи з необхідності чіткого визначення вище згаданої інформації, було винесено цілком обґрунтовані судові рішення<sup>4</sup>. Однак Вищий адміністративний суд «... вважає необґрунтованими посилання суду першої інстанції як на підставу для відмови у позові на не визначення [частина речення відсутня у судовому рішенні], оскільки такі умови мають бути визначені у судовому рішенні, а отже мають бути з'ясовані судом у ході розгляду спору». З урахуванням того, що тягар доказування в даній категорії спорів покладений саме на позивача, крім того, суд першої інстанції ухвалою зобов'язував позивача уточнити свої позовні вимоги, однак позивач ухвалу суду не виконав<sup>5</sup>. Відповідно, виникає питання: яким чином суд мав з'ясувати такі умови, якщо вони не були визначені самими сторонами?

Проблеми щодо відшкодування особі вартості земельної ділянки та збитків від примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності спричинені переважно недоліками законодавства про примусове відчуження земель. Так, у зв'язку із значними розбіжностями в цінах, яку пропонувала державна адміністрація, та вимагав відповідач, Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд призначив судово-оціночну експертизу. Тим не менш, оскільки правом визначати зміст та обсяг заявлених вимог наділений позивач, який не погодився з визначеною експертом вартістю земельної ділянки та, відповідно, не погоджувався і з примусовим відчуженням земельної ділянки за вказану суму, то в суду не існує підстав для задоволення позову, як шляхом примусового відчуження земельної ділянки за ціною, що визначив позивач, так і за ціною, що визначена експертом, яку суд вважає обґрунтованою<sup>6</sup>. У даному рішенні вбачається, наскільки обмеженою є дискреція суду у вирішенні питання щодо примусового відчуження земель, вище згадана думка Верховного Суду України з приводу судового рішення як формальності не позбавлена сенсу.

Практику визначення викупної ціни до вирішення справи судом вважаємо недоцільною з декількох причин. По-перше, таку вартість має встановлювати передусім суд, ґрунтуючись на тих доказах, які подаються і одною, і другою сторонами. По-друге, вартість земельної ділянки може змінюватись протягом періоду ведення переговорів щодо умов викупу, договір же про викуп може бути укладений протягом року з дня прийняття рішення уповноваженим органом. Крім того, справа про примусове відчуження земельних ділянок розглядається у строк до двох місяців. Відповідно, вартість земельної ділянки може змінитись, причому значною мірою. Вище наведена постанова суду показує недосконалість існуючої процедури встановлення викупної ціни, яка поставлена у залежність від волі уповноваженого органу.

Одним із спірних питань у практиці вирішення спорів про примусове відчуження земель є можливість відчуження частин земельних ділянок, адже відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону № 1559-VI об'єктом примусового відчуження є не лише земельні ділянки, а й їх частини. Виходячи з ч. 9 ст. 79-1 Земельного кодексу, «земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації права власності на неї». Відповідно, чи можна пред'являти позов відносно відчуження об'єкта, що юридично не існує?

Цікавою є справа № 875/8/15, що розглядалась Київським апеляційним адміністративним судом (постанова від 14.04.2015 р.) і згодом Вищим адміністративним судом (постанова від 28.01.2016 р.). Власники були

співвласниками земельної ділянки з цільовим призначенням – ведення особистого селянського господарства. У зв'язку із запланованим будівництвом електричної повітряної лінії до позивачів звертались різні установи та організації з запитами щодо узгодження можливості ведення будівництва на їхній земельній ділянці. Власники надали нотаріально засвідчені згоди на проходження трас заходів повітряних ліній через їхню земельну ділянку; на викуп для суспільних потреб частини належної їм земельної ділянки орієнтовною та на обмежене (за умов відшкодування завданих збитків) строкове користування ДП «Укренерго» необхідної частини їхньої земельної ділянки для прокладання та експлуатації повітряних ліній на умовах земельного сервіту. Крім того, згодом власники ще раз надали нотаріально посвідчені згоди на проходження ліній електропередач через їхню земельну ділянку та на викуп частини земельної ділянки для суспільних потреб. Розпорядженням Києво-Святошинської райдержадміністрації від 03.04.2014 р. затверджено проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок, що підлягають відчуженню для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності для розміщення, будівництва, експлуатації та обслуговування заходів повітряних ліній і під'їзної автомобільної дороги, та доручено вжити заходів щодо викупу земельних ділянок.

Однак уже на етапі судового розгляду співвласники земельної ділянки подали зустрічний позов до Києво-Святошинської райдержадміністрації про викуп земельної ділянки, мотивуючи це положенням ч. 5 ст. 3 Закону № 1559-VI, за яким «у разі якщо відчужується частина земельної ділянки, а решта її площі не може раціонально використовуватися за цільовим призначенням, за вимогою власника земельної ділянки відчуженню підлягає вся земельна ділянка»<sup>7</sup>. Виникає питання: яким чином слід визначити, чи зможе земельна ділянка бути раціонально використана чи ні?

Суд першої та апеляційної інстанцій по-різному відповіли на це питання. Київський апеляційний адміністративний суд послався на положення Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» та ДБН В.2.5.-16-99 «Визначення розмірів земельних ділянок для об'єктів електричних мереж», вказуючи, що виходячи з нормативів для розміщення відповідних об'єктів енергетики, ДП «Укренерго» необхідна лише частина земельної ділянки<sup>8</sup>. Вищий адміністративний суд же вказав, що «...із залучених до матеріалів справи доказів вбачається, що затвердженим проектом будівництва на земельній ділянці співвласників заплановано встановлення однієї опори лінії електропередач. Її встановлення, у сукупності з вже існуючими обмеженнями, що існували тривалий час на земельній ділянці осіб, не може призвести до унеможливлення чи виникнення суттєвих перешкод у використанні земельної ділянки за її цільовим призначенням - ведення особистого селянського господарства»<sup>9</sup>.

По суті, такі пояснення можна навести практично в будь-якому випадку, якщо особи спробують скористатись своїм правом, передбаченим ч. 5 ст. 3 Закону № 1559-VI. Відповідно, слід констатувати, що воно є декларативним. Більш того, «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ч. 2 ст. 19 Конституції України), що в свою чергу обмежує можливості уповноважені органи здійснювати викуп земельних ділянок таким чином. Отже, реалізація такого права у судовому порядку в Україні навряд чи можлива.

Підсумовуючи, варто зазначити наступне. Більшість проблем, пов'язаних із розв'язанням спорів щодо примусового відчуження земельних ділянок, спричинені недоліками законодавства, що регламентує реалізацію вказаної процедури. Крім того, у даній категорії справ, як це можна побачити у багатьох рішеннях, не діють принципи рівності сторін та змагальності. Суду відведена функція затвердження адміністративного акту судовим рішенням, що навряд чи є доцільним. Загалом, практика вирішення таких спорів не є численною, саме тому у судових рішеннях можна спостерігати полярні підходи до вирішення справ цієї категорії. Однак уже наявна практика свідчить про: (1) необхідність внесення змін до законодавства; (2) розширення ролі суду у процедурі примусового відчуження земельних ділянок.

<sup>1</sup> Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 10.02.2015 р. у справі № 826/15750/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42685089>

<sup>2</sup> Постанова Вищого адміністративного суду від 22.12.2015 р. у справі № 826/15750/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54686203>

<sup>3</sup> Верховному Суді України розглянуто проект Закону України «Про відчуження земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/efef4c6a91292c5c22575990025128d?OpenDocument>

<sup>4</sup> Постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 28.10.2015 р. у справі № 874/3/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53116264>

<sup>5</sup> Постанова Вищого адміністративного суду від 28.01.2016 року у справі № 874/3/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55421738>

<sup>6</sup> Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 22.03.2016 р. у справі № 872/2а-60/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56812514>

<sup>7</sup> Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 14.04.2015 р. у справі № 875/8/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43639057>

<sup>8</sup> Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 14.04.2015 р. у справі № 875/8/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43639057>

<sup>9</sup> Постанова Вищого адміністративного суду від 28.01.2016 р. у справі № 875/8/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55421204>

Резюме

**Скічко К. І. Правові проблеми вирішення земельних спорів щодо примусового відчуження земельних ділянок.**

Стаття присвячена аналізу судової практики в спорах щодо примусового відчуження земельної ділянки. Спірною є правова природа даних спорів, що зокрема призвело до дискусії щодо підсудності цих спорів адміністративним судам. Проте, більш нагальною є проблема відсутності можливості касаційного оскарження рішень адміністративних судів у даній категорії спорів. Крім того, через наявність у законодавстві про примусове відчуження майна оціночних понять суди неоднозначно тлумачать відповідне законодавство. Звернуто увагу на те, що положення законодавства про викуп іншої частини земельної ділянки, що після первісного відчуження іншої частини не може використовуватись за цільовим призначенням, є декларативними. Як підсумок, більшість проблем, пов'язаних із розв'язанням спорів щодо примусового відчуження земельних ділянок, спричинені недоліками законодавства, що регламентує реалізацію вказаної процедури та недостатньо широкими повноваженнями суду при розгляді даної категорії спорів.

**Ключові слова:** практика адміністративних судів, примусове відчуження земельних ділянок, суспільна необхідність, примусове припинення права власності на землю.

Резюме

**Скічко Е. И. Правовые проблемы разрешения земельных споров по принудительному отчуждению земельных участков.**

Статья посвящена анализу судебной практики в спорах по принудительному отчуждению земельных участков. Спорной является правовая природа данных споров, что, в частности, привело к дискуссии по поводу подсудности данных споров административным судам. Тем не менее, более насущной является проблема отсутствия возможности кассационного обжалования решений административных судов в данной категории споров. Кроме того, из-за наличия в законодательстве по принудительному отчуждению земельных участков оценочных понятий суды неоднозначно подходят к их толкованию и решению соответствующих споров. Обращено внимание на то, что положения законодательства про выкуп той части земельного участка, которая после первоначального отчуждения другой части этого же земельного участка не может быть использована согласно ее целевому назначению, являются декларативными. В итоге, большинство проблем, связанных с разрешением споров по принудительному отчуждению земельных участков, вызваны недостатками законодательства, что регламентирует реализацию данной процедуры и недостаточно широкими полномочиями судов при рассмотрении данных споров.

**Ключевые слова:** практика административных судов, принудительное отчуждение земельных участков, общественная необходимость, принудительное прекращение права собственности на землю.

Summary

**Skichko K. The Legal Problems of Resolving Disputes on Compulsory Transfer of Ownership to Land Parcels.**

The article is devoted to analysis of court practice in disputes on compulsory transfer of ownership to land parcels. The legal nature of these disputes is controversial. It led to the discussion concerning jurisdiction of administrative courts in such occasions. Though, the problem of current interest is impossibility of cassation in these disputes. Moreover, courts interpret terms used in legislation regarding compulsory transfer of ownership to land parcels ambiguously. It is emphasized that if right to one part of land parcel is compulsory transferred, right to another one is not usually transferred. Such practice is illegal, if the remaining part of land parcel cannot be used in accordance with its assignment. In conclusion, most problems of court practice in disputes on compulsory transfer of ownership to land parcels arise to the drawbacks of the Ukrainian legislation and lack of competence of administrative courts.

**Key words:** administrative court's practice, compulsory transfer of ownership to land parcels, public necessity, compulsory termination of ownership to land parcels.