

Yuriy I.A.

Odessa State University of Internal Affairs

THE MILITARY DOCTRINE IN THE SYSTEM OF LEGAL SUPPORT OF NATIONAL SAFETY AT THE PRESENT STAGE OF DEVELOPMENT OF THE UKRAINIAN STATEHOOD

Summary

The article deals with the place of military doctrine in the system of legal support of military safety. The essence and value of Ukraine's Military doctrine on the present stage of statehood is analyzed. The main properties of the Military doctrine from the legal point of view are considered. The basic properties of the Military doctrine from a legal point of view are considered. The traits of national character to provide to the future Military doctrine of Ukraine is offered.

Keywords: military doctrine, military doctrine of Ukraine, doctrine, legal doctrine, the source of law, military safety, national safety.

УДК 347.51

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ЧИ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Головня І.Я.

Черкаська міжрайонна прокуратура з нагляду за додержанням законів
у природоохоронній сфері Черкаської області,
Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті досліджено поняття та правову природу викупу земельної ділянки для суспільних потреб та примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. Досліджено історію становлення цього інституту. Виявлено відмінності у підході законодавця до вирішення питання вилучення земельної ділянки у вказаних двох випадках. Проаналізовано підстави викупу земельної ділянки для суспільних потреб та примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності. Розмежовано публічні та приватні елементи регулювання вказаних відносин.

Ключові слова: земельна ділянка, суспільна потреба, суспільна необхідність, публічний інтерес, викуп, примусове відчуження.

Постановка проблеми. Одним з першочергових завдань для правової держави є забезпечення захисту права власності, оскільки це право є основою ринкової економіки та необхідно для реалізації будь-яких соціально-економічних прав. На сьогоднішній день в Україні превалує захист приватноправових інтересів, одним з аспектів якого є конституційне гарантування захисту права приватної власності [1, с. 28]. Проте це не виключає за певних обставин домінування публічних інтересів, коли інтересами приватних осіб жертвують заради суспільства. Таким випадком превалювання публічних інтересів над приватними є, зокрема, позбавлення права власності на земельну ділянку шляхом її викупу для суспільних потреб або, навіть, примусового її відчуження з мотивів суспільної необхідності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема права власності займалися багато видатних учених, такі, як С.С. Алексєєв, І.А. Покровський, М.М. Агарков, Є.А. Суханов, Є.О. Харитонов, О.В. Дзера, М.П. Кабитов і багато інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Не дивлячись на досить велику кількість робіт з предмету дослідження, у цій сфері ще залишається багато проблемних питань. Зокрема, необхідно на законодавчому рівні забезпечити баланс приватних та публічних інтересів при здійсненні права власності на такий специфічний вид майна, як земельна ділянка, з'ясувати, у яких випадках є допустимим вилучення земельних ділянок для публічних інтересів.

Мета статті – це дослідження поняття та правової природи викупу земельної ділянки для суспільних потреб та примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, виявлення відмінностей у підході законодавця до вирішення питання вилучення земельної ділянки у вказаних двох випадках.

Виклад основного матеріалу. Позбавлення права власності для блага суспільства допускалося ще римським правом. Так в Інституціях Гая згадується про поширення суспільного блага на частини земельних ділянок, які називаються «секторами, що набувають суспільного блага». У Дигестах Юстиніана вказувалося, що володільці придорожніх земельних ділянок повинні уступити частину своєї землі, якщо дорогу розмивало чи вона руйнувалася з іншої причини [2, с. 121]. Імператорам надавалася можливість експропріювати землі церков і монастирів лише після повної компенсації, хоча й не завжди компенсацією була сума грошей, інколи взамін надавалася інша земельна ділянка чи певні права [3, с. 75].

Внаслідок рецепції римського права інститут викупу земельних ділянок для суспільних потреб знаходить своє закріплення в законодавствах країн Західної Європи. На сьогоднішній день вилучення земельної ділянки в публічному інтересі з виплатою компенсації власнику існує практично у всіх західноєвропейських державах. У них спеціально оговорюється можливість обмеження права приватної власності «з метою досягнення раціональної

експлуатації землі й встановлення справедливих соціальних відносин» (ст. 14 Конституції Італійської республіки 1947 р.), «для суспільного блага» (ст. 14 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини), «з причини, що виправдовується публічною користю або соціальними інтересами» (ст. 33 Конституції Іспанії 1978 р.), «з мотивів суспільної користі» (ст. 17 Конституції Греції 1975 р.) тощо [4, с. 127].

Основи інституту викупу земельних ділянок для суспільних потреб на території сучасної України були закладені у той час, коли вона знаходилась у складі Російської імперії та визначалися у Наказі Катерини II від 30 червня 1767 р., відповідно до якого коли для загальної користі була потрібна земля, що належала приватній людині, необхідно було цій людині задовольнити збитки, заподіяні у зв'язку з вилученням в неї цієї землі. Пізніше у низці дореволюційних нормативно-правових актів було визначено порядок визначення та виплати винагороди за відчужувані земельну ділянку, а також закріплено право зворотного викупу земельної ділянки попереднім власником, якщо відпала потреба, задля якої її викупували [3, с. 77].

Проте з прийняттям після революції Декрету «Про землю» від 26 жовтня 1917 р., який скасував право приватної власності на землю, припинив свій розвиток і інститут викупу земельних ділянок для суспільних потреб, оскільки уся земля оголошувалась державною власністю. Водночас, певні елементи, спрямовані на забезпечення балансу приватних та публічних інтересів були закріплені у Земельному кодексі УРСР від 29 листопада 1922 р., а також у постанові ВУЦВК і РНК УРСР «Про вилучення і відвод земель та про привласнення будівель і споруд для державних і громадських потреб», де визначалися порядок та форма клопотання про відчуження земельної ділянки, процедура оцінки та відшкодування шкоди за відчужений об'єкт, хоча й не виключний, але згрупований перелік державних та громадських потреб [3, с. 78].

Нарешті, важливу роль у становленні інституту викупу земельних ділянок для суспільних потреб в Україні відіграли положення ст. 31 Земельного кодексу УРСР від 18 грудня 1990 р., які визначали випадки вилучення земель, а саме, що вилучення земель проводиться для будівництва шляхів, ліній електропередач і зв'язку, трубопроводів, осушувальних і зрошувальних каналів та інших лінійних споруд, для будівництва промислових підприємств, інших несільськогосподарських потреб, за деякими виключеннями [3, с. 79]. Вказані положення частково були враховані та відображені у чинному ЗК України.

У цілому, в розвитку інституту примусового припинення прав на земельні ділянки можна виділити два етапи.

На першому етапі домінують публічно-правові елементи в регулюванні примусового припинення прав на земельні ділянки (1917-1991 рр.). Цей період характеризується системою адміністративно-командного управління державою, знищенням приватних інститутів права, а також розробкою та закріпленням у законодавстві понятійного апарату та термінології. Так, вперше були регламентовані порядок вилучення земель, повноваження органів та порядок відшкодування збитків, пов'язаних з вилученням земель, визначені органи, правомочні приймати постанови про їх ревізію та конфіскацію відповідно до певних підстав.

Другий етап – це період послаблення монополії держави та відродження інститутів приватного права (з 1991 р.). На цьому етапі розширюється перелік підстав для припинення прав на земельні ді-

лянки, визначаються способи користування земельними ділянками, які є підставами для припинення прав на земельні ділянки у випадку їх порушення, визначаються випадки примусового вилучення земельних ділянок, регламентується порядок примусового припинення прав на земельні ділянки [5, с. 37-38].

Сучасним законодавством України врегульовано умови та порядок вилучення земельних ділянок в інтересах суспільства, при цьому законодавець розрізняє поняття викупу земельних ділянок для суспільних потреб та примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.

Перелік підстав викупу земельних ділянок, що кваліфікуються як «суспільні потреби» наведено у 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», відповідно до якої викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, допускається 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, морських портів, 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;
- створення міських парків, будівництво дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів та кладовищ;
- розташування об'єктів природно-заповідного фонду.

Підстави примусового відчуження земельних ділянок містяться у ст. 15 вказаного Закону, відповідно до якої земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність лише як виняток з мотивів суспільної необхідності виключно під розміщенням:

- об'єктів національної безпеки і оборони;
- лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і 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 із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення;
- об'єктів природно-заповідного фонду;
- кладовищ.

Отже, конкретні випадки примусового вилучення земельних ділянок встановлені у конкретно визначеному вичерпному переліку.

Норма про вилучення земельних ділянок у суспільних інтересах містяться як у цивільному, так і у земельному законодавстві, тому існує дискусія щодо того, чи слід вважати вказані відносини цивільно-правовими чи то публічно-правовими. З приводу кваліфікації примусового викупу нерухомого майна для задоволення суспільних потреб у дореволюційній цивілістиці склалися кілька концепцій.

Більшість цивілістів доводили, що примусове відчуження землі (яке на той час охоплювалось поняттям експропріації) має публічно-правову природу [6, с. 430; 7, с. 273]. Наприклад, А.А. Башмаков розглядав експропріацію як примусове відчуження нерухомості на суспільну користь, при якому право держави набувається через одне лише проявлення сили закону, без будь-якої ініціативи приватної волі [8, с. 63].

В основі приватноправової концепції була кваліфікація експропріації як примусового правочину купівлі – продажу. Так, А.Д. Градовський вважав, що в ході виконання акті експропріації адміністративна влада входить у домовленість з приватними особами щодо ціни майна. Якщо угода відбулася, акт відчуження відбувається у формі купівлі-продажу [9, с. 38]. Такий підхід піддавав критиці Є.В. Васильовський, зазначаючи, що договір купівлі-продажу, як і будь-який договір, припускає вільне волевиявлення і не може бути примусовим [10, с. 357].

Відповідно до змішаної концепції, експропріація містить в собі як публічно-правовий, так і цивільно-правовий елементи, головним з яких виступає приватноправовий принцип повної винагороди власника за відчуження його майна. Так, Ю.С. Гамбаров визначав експропріацію як обумовлене запитом суспільної солідарності примусове відчуження цивільних прав, здатних до відчуження [11, с. 628]. М.В. Венеціанов кваліфікував експропріацію як односторонній акт державної влади, внаслідок якого, з одного боку, відбувається перехід власності приватної особи державі в силу закону, а з іншого – виникнення приватноправового зобов'язання [12, с. 60].

Сучасні дослідники також розходяться у думках стосовно природи викупу земельних ділянок для суспільних потреб. Так, на думку В.А. Євстигнеева, правочини, у яких приймають участь публічні утворення, нерідко мають соціальну складову (соціальну спрямованість), що не дозволяє віднести їх до сугубо ринкових. Правочин є приватноправовим поняттям, оскільки кожна зі сторін переслідує в ньому лише свої інтереси. Тому передачу приватної землі у публічну власність в порядку її примусового викупу не можна визнавати правочином, але деякі її спільні риси дозволяють вважати її квазі-правочином [13, с. 44].

Д.Б. Горохов висловлює точку зору, що відносини з приводу вилучення земельної ділянки формально не вважаються правочинами, оскільки тут немає «автономії волі», але за своєю сутністю це правочини (квазіправочини). Держава в особі її органів влади при примусовому вилученні земельних ділянок розпоряджується приватними землями. У цьому випадку вона діє не у якості власника, а як публічна влада [14].

Прихильником позиції, згідно якій викуп земельної ділянки є правочином виступає Н.П. Кабитов, який вважає, що викуп земельної ділянки є правомірною дією, юридичним актом, а саме – правочином. Вчений зазначає, що хоча викупу передують прийняття адміністративного акту (рішення

про вилучення земельної ділянки) або судового рішення, дані юридичні акти існують поряд з юридичним фактом викупу земельної ділянки і їх не слід змішувати. Викуп земельної ділянки – це дії продавця (приватного власника земельної ділянки) і покупця, спрямовані на відчуження колишнім власником ділянки, набуття її новим власником і виплаті покупної ціни [15, с. 66].

Сучасні українські дослідники також не заперечують можливості кваліфікації викупу земельних ділянок для суспільних потреб як правочину. Так, Ю.В. Туцький зазначає, що ототожнення поняття викупу земельних ділянок для суспільних потреб із правочином також присутнє і у вітчизняному законодавстві. Згідно зі ст. 1 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», викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності 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 [16, с. 189-190].

Висновки. У цілому погоджуючись з останніми позиціями, слід звернути увагу на те, що сучасне українське законодавство розрізняє поняття викупу земельних ділянок для суспільних потреб і примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності. І якщо у першому випадку дійсно можна вести мову про правочин викупу, то у другому випадку процедура вилучення земельної ділянки є цілком публічно-правовою, оскільки таке вилучення відбувається в імперативному порядку і на підставі рішення суду. Тому слід зазначити, що при викупі земельної ділянки та примусовому відчуженні земельної ділянки мають місце різні юридичні склади. Тут нам близькою є позиція О.А. Гринь, яка зазначає, що якщо вилучення відбувається шляхом добровільного викупу на підставі укладеної угоди з власником, ці відносини підпадають під ознаки правочину та являються цивільно-правовими. Якщо ж орган публічної влади без волі суб'єкта позбавив його права власності на підставі судового рішення, це є імперативним методом регулювання, що підтверджує неможливість застосування до таких дій поняття правочину [5, с. 66].

Слід також додати, що як при викупі земельної ділянки, так і при її примусовому відчуженні має місце складний юридичний склад.

До юридичних фактів, які породжують право-відношення викупу земельних ділянок для суспільних потреб слід віднести: дію уповноваженого органу державної влади або місцевого самоврядування (прийняття рішення – адміністративного акту), письмове повідомлення власника про майбутній викуп, укладення договору купівлі-продажу.

До юридичних фактів, які породжують право-відношення примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності слід віднести: дію уповноваженого органу державної влади або місцевого самоврядування (прийняття рішення – адміністративного акту), письмове повідомлення власника про майбутній викуп, рішення суду про примусове відчуження земельної ділянки.

Список літератури:

1. Скрипник В. Вилучення земельних ділянок для суспільних потреб як особлива підстава припинення права власності / В. Скрипник // Підприємництво, господарство і право: щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2010. – № 6. – С. 28-31.
2. Блага І. Обмеження права власності (з історії проблеми) / І. Блага // Право України. – 2000. – № 1. – С. 121-124.
3. Туцький Ю.В. Історичні передумови становлення в Україні інституту викупу земельних ділянок для суспільних потреб / Ю.В. Туцький // Юридична Україна. – 2012. – № 1. – С. 75-80.
4. Таскин Н.И. Принудительное прекращение права собственности на земельный участок: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Николай Иосифович Таскин. – Рязань, 2003. – 173 с.
5. Гринь Е.А. Принудительное прекращение прав на земельные участки: теория и практика правового регулирования: 12.00.03 / Елена Анатольевна Гринь. – Краснодар, 2012. – 203 с.
6. Мейер Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейер. – По испр. и доп. 8-му изд., 1902. – В 2-х ч. – М.: Статут, 2000 (Классика российской цивилистики). – 455 с.
7. Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – Тула: Автограф, 2001. – 720 с.
8. Башмаков А.А. Основные начала ипотечного права / А.А. Башмаков – Либава: М. Петерсон, 1891. – 268 с.
9. Градовский А.А. Начала русского государственного права / А.А. Градовский. – Санкт-Петербург: Тип. М.М. Стасюлевича, 1875-1881. – Т. 1: О государственном устройстве. – 1875. – 436 с.
10. Васильковский Е.В. Учебник гражданского права: учебник / Е.В. Васильковский. – М.: Статут, 2003. – 382 с.
11. Гражданское право. Общая часть / Ю.С. Гамбаров; Под ред.: В.А. Томсинов. – М.: Зерцало, 2003. – 816 с.
12. Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права / М.В. Венецианов. – Казань: Типография Императорского Университета, 1891. – 114 с.
13. Евстигнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. – 2004. – № 8. – С. 42-47.
14. Горохов Д.Б. Правовое регулирование сделок с земельными участками: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Дмитрий Борисович Горохов. – М., 1998. – 23 с.
15. Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Николай Петрович Кабытов. – Самара, 2004. – 214 с.
16. Туцький Ю.В. Поняття та юридичні ознаки викупу земельних ділянок для сільськогосподарських потреб / Ю.В. Туцький // Університетські наукові записки. – 2011. – № 3(39). – С. 188-192.

Головня И.Я.

Черкасская межрайонная прокуратура по надзору за соблюдением законов в природоохранной сфере Черкасской области,
Национальный университет «Одесская юридическая академия»

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОТЧУЖДЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НУЖД ИЛИ ПО МОТИВАМ ОБЩЕСТВЕННОЙ НЕОБХОДИМОСТИ

Аннотация

В статье исследованы понятие и правовая природа выкупа земельного участка для общественных нужд и принудительного отчуждения земельного участка по мотивам общественной необходимости. Исследована история становления этого института. Выявлены отличия в подходе законодателя к решению вопроса об изъятии земельного участка в указанных двух случаях. Проанализированы основания выкупа земельного участка для общественных нужд и принудительного отчуждения по мотивам общественной необходимости. Разграничены публичные и частные элементы регулирования указанных отношений.

Ключевые слова: земельный участок, общественная потребность, общественная необходимость, публичный интерес, выкуп, принудительное отчуждение.

Holovnya I.Ya.

Cherkasy interdistrict prosecutor's office on supervision of observance of laws in the nature protection sphere of the Cherkasy area,
National University «Odessa Law Academy»

THE CONCEPT AND THE LEGAL NATURE OF ALIENATION OF THE LAND PLOTS FOR SOCIAL NEEDS OR BASED ON PUBLIC NEED

Summary. In this article the concept and the legal nature of alienation of the land plot for social needs and compulsory alienation of the land plot based on public need are investigated. The history of formation of this institute is investigated. Differences in approach of the legislator to the solution of a question of withdrawal of the land plot in the specified two cases are revealed. The bases of alienation of the land plot for social needs and compulsory alienation based on public need are analysed. Public and private elements of regulation of the specified relations are differentiated.

Keywords: land plot, social needs, public need, public interest, redemption, compulsory alienation.