

15. Парламентські слухання «20 років Чорнобильської катастрофи: підсумки і перспективи» від 26 квітня 2006 року [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl4/par_sl/sl260406.htm.

16. Парламентські слухання «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» від 8 квітня 2009 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl0804109.htm.

17. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» від 21 травня 2009 р. № 1368-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 43. — Ст. 643.

18. Указ Президента України «Про заходи, пов'язані з 25-ми роковинами Чорнобильської катастрофи» від 11 жовтня 2010 р. № 937/2010 // Офіційний вісник Президента України. — 2010. — № 28. — Ст. 908.

19. Чорнобиль живий — потенційна загроза залишається ... // Офіційне повідомлення Рахункової палати України від 9 лютого 2010 р., розглянуто Колегією Рахункової палати 19 січня 2010 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16723548>.

Стаття надійшла до редакції 17.05.10

УДК 349.412.2

О. В. Грицак,
аспірантка Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ВИКУПУ І ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ЧИ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню особливостей та проблем нормативно-правової бази, яка регламентує викуп для суспільних потреб і відчуження з мотивів суспільної необхідності земель, що перебувають у приватній власності, та нерухомого майна, що на ній розміщене.

Ключові слова: Чорнобильська катастрофа, суспільна необхідність, суспільна потреба.

Статья посвящена исследованию особенностей и проблем нормативно-правовой базы, регламентирующей выкуп для общественных нужд и отчуждения по мотивам общественной необходимости земель, находящихся в частной собственности и недвижимого имущества, расположенного на ней.

Ключевые слова: Чернобыльская катастрофа, общественная необходимость, общественная нужда.

The publication is deducted to research of the features and problems of law which regulates the institute of land purchase for social needs and expropriation of land and real estate situated on the land which are private ownership.

The keywords: Chornobyl accident, social need, social necessity.

Земля є одним з основних багатств українського народу, і тому прийняття нормативних актів, що призначені регулювати відносини, пов'язані з переходом права власності на землю, набуває неабиякого резонансу в суспільстві. Особливої актуальності набули питання регулювання земельних відносин у зв'язку з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи, яка створила на значній території України надзвичайно небезпечну для здоров'я людей і навколишнього середовища радіаційну обстановку. Україну оголошено зоною екологічної катастрофи, а це означає суттєве погіршення якостей значної частини земельних ресурсів. Величезна кількість земельних ділянок були віднесені до зон відчуження та безумовного відселення, а також переведені до категорії радіаційно небезпечних земель.

Одним із «каменів зіткнення» є прийнятий 17 листопада 2009 року Закон «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 іменується — Закон) [1]. З одного боку, його положення спрямовані на втілення окремих аспектів державної політики, на реалізацію принципу «кожен має жити для блага суспільства». З іншого ж боку, зважаючи на широкий масив оціночних категорій («інтерес держави, територіальної громади», «виключна необхідність», «значні збитки», тощо, втілення положень Закону здатне спричинити свавілля з боку посадовців. Наприклад, може мати місце спекулювання наслідками Чорнобильської катастрофи (прийняття рішень посадовцями на зразок «будів-

ництво певних об'єктів було б найбільш оптимальним на території в області Чорнобиллю, проте це не є можливим з огляду на екологічну катастрофу, і тому найбільш сприятливим було б здійснення цього шляхом вилучення земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності). З іншого боку, прийняття даного Закону може бути сприятливим для власників земельних ділянок, що розміщені в екологічно забруднених, проте придатних для проживання, зонах. Уклавши договір на відчуження земельної ділянки, землевласники можуть отримати певну суму коштів за своє майно.

Метою цієї публікації є дослідження особливостей понять «суспільна потреба», «суспільна необхідність» у чинній нормативно-правовій базі, яка регулює інститут експропріації, висвітлення окремих проблем у регулюванні зазначеного інституту та внесення окремих пропозицій щодо можливості захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, що є приватними власниками землі та нерухомості, що на ній розміщена.

Безперечно, існування оціночних категорій у диспозитивних нормах цивільного права може бути доцільним, дозволяючи сторонам якнайповніше реалізувати принцип свободи договору, однак у відносинах державно-владного характеру відкриває широке коло для зловживань державних органів, зведення окремих приватних інтересів до рангу «суспільних». Адже на оціночному характері поняття «інтерес держави» наголошував і Конституційний Суд України, визначаючи, що воно підлягає самостійному визначенню прокурором чи його заступником у кожному конкретному випадку [2], а це не може позбавити інтерпретацію даного поняття від суб'єктивізму. Більш того, зважаючи на оціночний характер зазначеного поняття, можна стверджувати і про «оціночність» понять «суспільна потреба» та «суспільна необхідність», тому що інтерес є невід'ємним елементом потреби та необхідності, їхнім мотивом, а потреба є «остаточним оформленням» інтересу. У філософській та соціологічній літературі проблематика співвідношення понять «потреба» та «інтерес» неодноразово була предметом досліджень. Зокрема, у філософії наголошується, що на відміну від потреби, інтерес спрямований не стільки на предмет задоволення, скільки на ті соціальні інститути, норми взаємовідносин у суспільстві, від котрих залежить розподіл предметів та цінностей [3]. Справедливим буде висновок, що потреби є об'єктивізацією інтересів.

Передусім маємо зауважити, що нормативне закріплення принципу домінування публічних інтересів над інтересами окремих осіб не є новелою в юриспруденції, воно існує і в нормативно-правових актах зарубіжних країн. Зокрема, Цивільним кодексом Перу передбачена можливість експропріації власності для публічних потреб, а в ЦК Мексиканських сполучених штатів зазначено, що «...публічна влада має право за відшкодування зайняти приватну власність, пошкодити її або навіть зруйнувати для попередження або зменшення небезпеки стихійного лиха або ж для здійснення робіт, що мають очевидну суспільну користь» [4, с. 29, 52].

Враховуючи специфіку Закону, держава, з одного боку, виступає учасником сфери приватно-правових відносин, а з іншого боку — як суб'єкт, наділений владними повноваженнями, уповноважений застосувати примус. Не вдаючись у висвітлення питань правосуб'єктності держави в площині приватного і публічного права і в гостру полеміку щодо окремих аспектів співіснування цих двох підсистем взагалі, зазначаємо, що основна проблема у регулюванні неоднозначного інституту відчуження земельних ділянок на користь суспільства полягає у досягненні балансу між інтересами окремих членів суспільства та інтересами держави, у визначенні та досягненні оптимальних «вимірів», кількісних параметрів при забезпеченні та захисті права на землю окремих осіб та держави, зважаючи на особливості їх цивільно-правового статусу.

До того ж акцентуємо увагу, що в Законі при тлумаченні терміну «суспільна потреба», «суспільна необхідність» йдеться про задоволення інтересів держави і територіальної громади, а при тлумаченні терміну «примусове відчуження земельних ділянок...» зазначається, що такий захід вживається «для потреб держави, територіальної громади та *суспільства в цілому*», тобто у тлумаченні зазначених понять у Законі наявні відмінності при означенні суб'єктного кола. Якщо брати до увагу концепцію існування держави в якості владного, управлінського апарату, відокремленого від населення, то можна зробити висновок, що «інтереси держави» не завжди можуть бути тотожними «інтересам суспільства». Разом з тим слід зауважити, що в юридичній літературі зустрічається і протилежна точка зору: С. Михайлов вважає, що інтереси держави апріорі є інтересами суспільства [5]. Хоча офіційною позицією Конституційного суду є саме відмежу-

вання інтересів держави від інтересів інших учасників суспільних відносин.

На нашу думку, інтерпретація понять «суспільна потреба» і «суспільна необхідність» у контексті Закону є не досить чіткою. Визначено, що суспільна необхідність — це обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку. А суспільна потреба означає 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. Як бачимо з наведених визначень, інтерес держави є своєрідним мотивом виникнення суспільної потреби та суспільної необхідності, проте здійснення диференціації цих категорій є дещо ускладненим. Адже застосування навіть законів елементарної життєвої логіки дозволяє нам стверджувати, що саме по собі поняття «необхідність» акумулює в собі поняття «потреба». Якщо точніше, ми вважаємо, що поняття «виключна необхідність» у контексті Закону повинно складатися з двох елементів: 1) власне потреби; 2) неспроможності її задоволення інакше, ніж через перехід права власності на землю (та нерухомість, що на ній розміщена) від фізичних чи юридичних осіб до держави чи територіальної громади. Реалізація потреби, на нашу думку, може мати не один, виключний шлях її задоволення, а й певні альтернативні варіанти, на відміну від задоволення суспільної необхідності, коли існує виключна необхідність відчуження земельної ділянки, що перебуває у приватній власності, і вона є єдиним варіантом для задоволення загальнодержавних інтересів. Також маємо зазначити про ще один досить неясний момент у тексті Закону. Відчуження земельних ділянок та відповідного нерухомого майна носить з мотивів суспільної необхідності носить виключний характер і допускається як виняток, а водночас йдеться мова про здійснення будівництва об'єктів із застосуванням оптимального варіанту з урахуванням економічних, соціальних, технологічних та інших чинників. Знову ж таки поняття «оптимальний варіант» носить оціночний характер, і, на нашу думку, пошук оптимального варіанту означає проведення вибору

серед усіх можливих варіантів. А наявність інших можливостей обрання земельних ділянок для зведення зазначених у Законі об'єктів виключає винятковість і виключний характер, що обумовлюють відчуження власності, яка належить приватній особі, з мотивів суспільної необхідності.

Крім того, на підтвердження неоднозначності в інтерпретації зазначених вище понять можемо навести окреслення законодавцем лише наступної відмінності: для задоволення суспільної необхідності допускається відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, а задоволення суспільної потреби може бути досягнуте через проведення викупу земельної ділянки (тобто передбачає згоду власника). Але знову ж таки, навіть взявши до уваги наведену ознаку, проведення розмежування наведених понять не вбачається можливим; неоднозначність і нечіткість їх формулювання вбачається і в розмежуванні законодавцем підстав переходу землі та відповідної нерухомості з мотивів суспільної потреби та суспільної необхідності. Відповідно до ст. 7 Закону, викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, може бути проведений для задоволення таких суспільних потреб: 1) забезпечення національної безпеки і оборони; 2) 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; 4) 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; 5) розміщення та обслуговування об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин; 6) будівництво захисних гідротехнічних споруд; 7) 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; 8) створення міських парків, будівництво дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів та кладовищ; 9) розташування об'єктів природно-заповідного фонду. А підстави для примусового відчуження

земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності передбачені ст. 15 Закону: 1) розміщення об'єктів національної безпеки і оборони; 2) лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; 3) об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; 4) об'єктів природно-заповідного фонду; 5) кладовищ. Отже, проаналізувавши наведені підстави, можна зробити висновок, що законодавцем суспільна потреба може бути ототожнена із суспільною необхідністю. Іншими словами, з наведеного можна зробити висновок, що приватна особа, яка не дала добровільну згоду на умови держави щодо викупу своєї земельної ділянки, все одно може бути позбавлена своєї власності шляхом застосування державного примусу, і пропозиція держави умов викупу приватної власності виступає в даному випадку, так би мовити, своєрідною фікцією для створення ілюзії дотримання принципу рівності всіх учасників цивільних правовідносин та свободи договору.

Підстави відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, визначені Законом, є своєрідною новелою законодавства, оскільки у попередній редакції (тобто яка існувала до внесення Законом змін до окремих нормативно-правових актів) ст. 146 Земельного кодексу України наведені обставини були зазначені саме як підстави викупу земельної ділянки і передбачали обов'язковість отримання згоди землевласника, а відповідно до ст. 147 названого нормативно-правового акту, земельна ділянка могла бути відчужена з мотивів суспільної необхідності лише за умов введення воєнного чи надзвичайного стану [6]. Нова ж редакція зазначених статей, внесена Законом, зокрема передбачає, що підстави та порядок примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності визначається законом. Аналогічні зміни були внесені і в ст. 350 ЦК Законом: якщо попередня редакція регламентувала, що викуп земельної ділянки у зв'язку із суспільною необхідністю здійснюється за згодою власника або за рішенням суду у порядку встановленому законом, то нова редакція передбачає можливість здійснення в порядку, встановленим законом, можливість викупу земельних ділянок, інших

об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Звертаємо увагу, що наведена норма певним чином дублює ч. 3 ст. 321 ЦК [7].

Виникають і запитання щодо інтерпретації поняття «рівноцінна земельна ділянка», яку, відповідно до ч. 5 ст. 4 Закону, держава повинна надати власникові замість тієї, яка підлягає примусовому відчуженню, та відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону, якщо відповідно земельна ділянка підлягатиме викупу. У новій редакції ст. 351 Кодексу взагалі йдеться мова про надання «іншої земельної ділянки», хоча стаття у попередній редакції містила положення щодо надання «рівноцінної за якістю» земельної ділянки. З огляду на наведене, залишається відкритим питання, що ж слід розуміти під «рівноцінністю»: якість, вартість, визначену державними експертами, чи ринкову вартість? Маємо наголосити на тому, що державні експерти при оцінці земельної ділянки враховують звичайно інтереси держави, тому запропонована ними вартість навряд чи буде відображати дійсну ціну землі. Якщо власник навіть не погоджується на запропоновані державою умови і залучить іншого експерта, то поряд із значними витратами на послуги експертної організації існує ризик прийняття судом рішення на користь держави (тобто надання земельної такої земельної ділянки, рівноцінність якої зумовлена державними експертами згідно методики КМУ, а не ринковими умовами).

Отже, зважаючи на наведене, неоднозначність і нечіткість окремих формулювань правових норм, які регулюють інститут експропріації, зумовлює широке поле для вчинення корупційних правопорушень. Враховуючи це, вбачаємо необхідність внесення таких змін у чинне законодавство:

1. Чітке розмежування підстав викупу та відчуження земельних ділянок та нерухомого майна, яке на них розміщене.

2. Враховуючи оціночність поняття «оптимальний варіант» (можливість обрання якого, як раніше підкреслювалося, свідчить про відсутність винятковості і наявність інших альтернатив), вважаємо за необхідне виключити відповідне формулювання у ч. 1 ст. 15 Закону.

3. Конкретизувати, що поняття «рівноцінна земельна ділянка» означає, що ділянка, яка пропонується замість тієї, що відчужується, означає рівну за якісними характеристиками та ринковою

ціною. Якісні характеристики, зокрема, можуть означати придатність землі для вирощування сільськогосподарських культур та (враховуючи наслідки екологічної катастрофи 1986 року) відсутність радіаційного забруднення.

4. Передбачити можливість відшкодування власникові вартості земельної ділянки за ринковою ціною.

Також ми сподіваємося на конкретизацію окремих положень Закону Конституційним судом України, а крім того сподіваємося на таку ефективність механізму реалізації права, яка б могла якнайповніше захистити права і інтереси приватного власника у правовідносинах, які наділені публічно-правовими рисами.

Література

1. 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» / Закон від 17.11.2009 № 1559-VI. // Відомості Верховної Ради України від 08.01.2010. — 2010. — № 1. — С. 3. — Ст. 2.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) / Конституційний Суд України. Рішення від 08.04.1996 р. № 3-рп/99. // Відомості Верховної Ради України від 08.01.2010. — 2010. — № 1. — С. 3. — Ст. 2.

3. Философский словарь / Сост. Адо А. В., Андреев И. И. — 5-е изд. — М.: Политиздат, 1987. — 168 с.

4. Гражданское и семейное право развивающихся стран. Гражданские кодексы стран Латинской Америки. Учеб. пособие / Отв. ред. В. В. Бехбах. — М.: Университет дружбы народов, 1988. — 462 с.

5. Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. — М.: Статут, 2002. — С. 67.

6. Земельний кодекс України: за станом на 05.11.2009 р. / Верховна рада України. — Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002. — 2002. — № 3. — Ст. 27.

7. Цивільний кодекс України: за станом на 6 квітня 2009 р. / Верховна рада України. — К.: Велес, 2009. — 75 с.

Стаття надійшла до редакції 12.05.10