

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Липницька Є.О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

УДК 349.412
DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.2.15>

СУСПІЛЬНІ ПОТРЕБИ У ВІДНОСИНАХ ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ

Постановка проблеми. В Україні, як і в будь-якій правовій державі, гарантується захист права власності, зокрема приватної. Водночас законодавством передбачається можливість вилучення майна для задоволення суспільних інтересів за певних обставин. Оскільки в разі відчуження земельних ділянок для суспільних потреб зачіпаються важливі для суспільства та приватних осіб інтереси, необхідне забезпечення належного законодавчого визначення цих потреб.

Питання відчуження земельних ділянок для задоволення суспільних потреб регулюються як цивільним, так і земельним законодавством. З ухваленням 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» від 17 листопада 2009 р. [1] (далі – Закон про відчуження земельних ділянок) сформувалася достатня правова основа для регулювання таких відносин. Практика правозастосування свідчить про наявність проблем, пов'язаних із визначенням тієї чи іншої потреби суспільною й обґрунтуванням необхідності відчуження земельної ділянки, яка перебуває у приватній власності, до державної чи комунальної власності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання відчуження земельних ділянок приватної власності досліджувалися в роботах А.П. Гетьмана, І.Я. Головні, Д.В. Дудника, Н.В. Ільків, П.Ф. Кулинича, А.М. Мірошниченка, А.Б. Наконечного, Є.П. Суєтнова, Б.А. Тоцького, М.В. Шульги й інших. Однак серед науковців досі залишається суперечливим та дискусійним питання визначення сутності та видів суспільних потреб, за яких можливе примусове відчуження або викуп земельних ділянок приватної форми власності.

Метою статті є розроблення пропозицій щодо конкретизації положень про суспільні потреби, за наявності яких можливе відчуження земельних ділянок, що перебувають у приватній власності.

Виклад основного матеріалу. Для обґрунтування необхідності відчуження земельної ділянки в суспільному інтересі в законодавстві вживаються поняття «суспільна потреба» та «суспільна необхід-

ність». Визначення цих понять наводяться в Законі про відчуження земельних ділянок, з якого вбачається, що основною спільною ознакою цих понять є наявність загальнодержавного інтересу або інтересу територіальної громади, а основною відмінністю – порядок відчуження земельної ділянки, оскільки суспільна необхідність дає можливість відчужити ділянку у власника примусово, незалежно від його згоди, тоді як за наявності суспільної потреби допускається викуп земельної ділянки, належної власнику, лише за його згодою.

Перелік суспільних потреб, за наявності яких може здійснюватися викуп земельних ділянок, наведено у ст. 7 Закону про відчуження земельних ділянок, а перелік потреб, що кваліфікуються як «суспільна необхідність», – у ст. 15 цього Закону.

Аналіз Закону про відчуження земельних ділянок показує, що перелік випадків, за яких можливе примусове відчуження земельних ділянок із мотивів суспільної необхідності, набагато вужчий за перелік суспільних потреб, за наявності яких здійснюється викуп земельної ділянки. Тому, як слушно зауважує Є.П. Суєтнов, по суті власник земельної ділянки має право беззастережно відмовитися від її викупу для суспільних потреб, не охоплених ч. 1 ст. 15 цього Закону [2, с. 9].

Представники науки земельного права неодноразово піддавали критиці законодавчо визначений перелік як суспільних потреб, так і потреб, які вважаються виключною необхідністю і для забезпечення яких допускається примусове відчуження земельної ділянки. Науковці звертають увагу на такі недоліки: потреби, передбачені у ст. ст. 7 та 15 Закону про відчуження земельних ділянок, не охоплюють усіх необхідних потреб у відчуженні земельної ділянки для задоволення інтересів держави або територіальної громади; закріплення в Законі одного соціально важливого об'єкта, у якому є потреба суспільства (наприклад, будівництво дошкільного навчального закладу), не передбачено інші, не менш важливі об'єкти (наприклад, школи, лікарні); окремі суспільні потреби, передбачені Законом, мають невизначений характер.

Грунтовне дослідження суспільних потреб, за яких здійснюється відчуження земельних ділянок,

що перебувають у власності громадян та юридичних осіб, провів Є.П. Суєтнов. У своїх працях він наголошує на тому, що закріплений законодавством перелік суспільних потреб недосконалий. Зокрема, така потреба, як гарантування національної безпеки й оборони, має нечітке формулювання, адже наявні в законодавстві терміни «національна безпека» й «оборона», хоча і є детальними, але не вказують на конкретні об'єкти, для розміщення яких допускається відчуження приватних земель. Також невизначеними, на його думку, є такі суспільні потреби, як будівництво, капітальний ремонт, реконструкція й обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної й енергетичної інфраструктури; розміщення й обслуговування об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин, та інші [3, с. 309].

На неузгодженість законодавчого положення щодо об'єктів національної безпеки вказує також Б.А. Тоцький. На його думку, перелік об'єктів національної безпеки, закріплений у законодавстві про основи національної безпеки, не дає відповіді на запитання, для чого може бути відчужена приватна земельна ділянка. Науковець пропонує в такому разі під цими об'єктами розуміти необхідні будівлі, споруди тощо [4, с. 353]. Пропозиції згаданих авторів щодо необхідності конкретизації об'єктів національної безпеки й оборони, під розміщення яких може здійснюватися примусове відчуження земельної ділянки, заслуговують на підтримку.

А.З. Баранюк вказує на недоцільність закріплення такої суспільної потреби, як розміщення дипломатичних і прирівняних до них представництв іноземних держав, оскільки вона не зумовлена вимогами суспільної необхідності [5, с. 8]. Складно погодитися з такою аргументацією науковця, оскільки в такому разі всі потреби, які за законом є суспільними, однак не визнаються виключною необхідністю в розумінні ст. 15 Закону, втрачають будь-яке юридичне значення.

Крім цього, перелік суспільних потреб, за наявності яких здійснюється викуп земельних ділянок у приватних власників згідно зі ст. 7 Закону про відчуження земельних ділянок, є неповним. Так, наприклад, за визначення такої суспільної потреби, як будівництво доріг, мостів, аеропортів у Законі про відчуження земельних ділянок не передбачено таку потребу, як будівництво залізниць; за закріплення таких суспільних потреб, як створення міських парків, будівництво дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів та кладовищ, не передбачено будівництво інших соціально значущих об'єктів (школи, лікарні, спортивні об'єкти) [3, с. 310]. Розширення переліку випадків, коли допускається викуп земельних ділянок для суспільних потреб, запропонувала І.Я. Головня. Зокрема, крім розширення переліку соціальних об'єктів, які розміщуються на відчужених земельних ділянках, вона пропонує доповнити перелік такими потребами, як збереження пам'яток природи та культури, а також у разі погіршення якості земельної ділянки у зв'язку з її використанням не за цільовим призна-

ченням та за погіршення екологічного стану земельної ділянки із причин, що не залежать від власника [6, с. 87]. Вбачається, що вищевказані пропозиції заслуговують на увагу і за їх конкретизації можуть бути використані для вдосконалення Закону про відчуження земельних ділянок.

У продовження розгляду проблеми необхідно зазначити, що в юридичній науці тривалий час залишається дискусійним питання щодо того, наскільки доцільне закріплення в законі вичерпного переліку потреб, за наявності яких може відчужуватися земельна ділянка приватної власності в державну чи комунальну власність.

Закріплення вичерпного переліку суспільних потреб вважає неприйнятним О.М. Гончаренко. На її думку, визначення в законодавстві повного переліку потреб є досить ризикованим, адже не можна передбачити всі ситуації майбутнього, хоча, певним чином, їх можна спрогнозувати, а постійне внесення змін до законодавства може призвести до упущення часу на врегулювання складної ситуації, а згодом – і до неефективності ухваленого законодавства [7, с. 162].

Є коло науковців, які дотримуються протилежного погляду щодо цього питання. Так, наприклад, на думку І.Я. Головня для попередження зловживань із боку органів державної влади, більш доцільним є все ж таки визначення вичерпного переліку випадків, коли допускається примусове відчуження земельних ділянок, що перебувають у приватній власності. Це відповідає і конституційному принципу, що допускає примусове позбавлення права власності лише у прямо передбачених законом випадках [6, с. 78].

Аналогічна позиція А. Мірошниченка, який вказує, що вичерпний перелік потреб зменшує невизначеність шляхом надання зрозумілого та такого, що не підлягає поширюваному тлумаченню, переліку підстав, за межами якого здійснення примусового відчуження неможливе. Водночас такий перелік, на думку науковця, має відповідати критерію «суспільні інтереси», згідно з Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод [8, с. 31].

На думку Є.П. Суєтнова, за наявності вичерпного переліку суспільних потреб питання про можливість або неможливість відчуження має вирішуватися кожного разу окремо, з урахуванням усіх економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників [3, с. 314].

Варто зазначити, що всі згадані вище думки заслуговують на увагу, зважаючи на те, що наявність у законі вичерпного переліку суспільних потреб має як позитивні, так і негативні риси. З одного боку, у законі неможливо врахувати всі можливі суспільні потреби, які можуть виникнути в майбутньому, у зв'язку з постійним розвитком правовідносин, появою нових об'єктів, які мають суспільне значення. З іншого боку, формулювання потреб у загальному вигляді може призводити до зловживань із боку органів влади і, як наслідок, до порушення прав власників земельних ділянок.

Варто констатувати, що навіть за наявності вичерпного переліку потреб вимога про примусове відчуження земельної ділянки підлягає задоволенню, якщо позивач доведе, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, неможливі без припинення права власності на таке майно попереднього власника (ч. 2 ст. 16 Закону про відчуження земельних ділянок). Тобто наявності лише потреби, передбаченої в ч. 1 ст. 15 Закону, недостатньо. Для доведення суспільної потреби, за якої можливе відчуження земельної ділянки, обов'язковим є встановлення суспільного інтересу.

У цьому зв'язку можна погодитися з висновком Д.В. Дудник, який зазначає, що законодавчий перелік підстав може змінюватися нескінченну кількість разів, тому продуктивним є встановлення сутності тих випадків, що можуть слугувати підставою для застосування такого механізму, як примусове відчуження земельних ділянок [9, с. 25].

Зауважимо, що суспільні потреби та суспільну необхідність об'єднує поняття суспільного інтересу. Згідно зі ст. 1 Протоколу I до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [10], лише наявність «інтересів суспільства» (“public interest”) може виправдати примусове відчуження. У науці суспільні інтереси часто отожднюють з усенародними інтересами. Водночас дослідники зазначають, що вихідним пунктом аналізу суспільних інтересів є категорія суспільних потреб [11, с. 46]. Інакше кажучи, в основі будь-якого інтересу – потреба [12].

Для застосування до відносин відчуження земельних ділянок категорії «суспільний інтерес» доцільним є аналіз практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Показовими щодо цього питання є справи «Трегубенко проти України» та «Федоренко проти України», де ЄСПЛ указав на те, що позбавлення майна може бути виправданим лише у випадку, якщо будуть показані, *inter alia*, «інтерес суспільства» й «умови, передбачені законом». Будь-яке втручання у право власності обов'язково повинно відповідати принципу пропорційності. «Справедливий баланс» має бути дотриманий між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав людини [13; 14]. На недотримання принципу пропорційності посилаються у свої рішеннях суди України. Так, Вищий адміністративний суд України у справі № СК-876/1/14 за позовом Львівської міської ради про примусове відчуження об'єкта нерухомого майна для будівництва майданчика відпочинку, ухвалюючи рішення, акцентує увагу на недотриманні принципу пропорційності відчуження його цілям. Відмовляючи в задоволенні позовних вимог, суд виходив із того, що позивачем не доведено наявності суспільної потреби в розміщенні майданчика відпочинку саме на тій земельній ділянці, де розташовано об'єкт нерухомого майна, і що непорушне право приватної власності відповідача в цьому випадку виправдано повинно зазнати обмеження [15].

Цікавий підхід до визначення категорії «суспільний інтерес» застосовано ЄСПЛ у справі «Джеймс та інші проти Об'єднаного Королівства». Заявники в цій справі стверджували, що критерій «інтереси суспільства» під час розгляду норми, яка стосується позбавлення права власності, дотримується лише тоді, коли власність вилучається для суспільного використання у спільних інтересах усього суспільства, як наслідок, перехід власності від однієї особи до іншої лише в інтересах останньої за жодних умов не може вважатися таким, що здійснений в «інтересах суспільства». Суд вирішив, що, хоча позбавлення власності, яке здійснюється лише з метою передачі тієї чи іншої приватної вигоди іншій приватній особі, не може вважатися здійсненням «в інтересах суспільства», примусова передача майна від однієї приватної особи іншій може, залежно від обставин, становити собою законну мету сприяння таким суспільним інтересам. Заволодіння власністю для реалізації законної соціально-економічної або іншої політики може здійснюватися в «інтересах суспільства», навіть якщо суспільство загалом прямо не використовує цю власність або ж не користується її благами [16, с. 172].

Аналіз прецедентної практики ЄСПЛ дозволяє сформулювати загальні вимоги сучасного тесту на наявність інтересів суспільства згідно з Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, зокрема: блага від примусового відчуження повинні перевищувати витрати на нього; цінність нового використання земельної ділянки має бути вищою за наявну; цілі примусового відчуження має бути важливою; цілі примусового відчуження можна задовольнити виключно окремо визначеною земельною ділянкою [8, с. 31].

Варто зазначити, що в законодавстві західноєвропейських країн та Сполучених Штатів Америки (далі – США) найчастіше використовується поняття «суспільного» або «публічного» інтересу. Так, в Іспанії вилучення земельної ділянки допускається, якщо цього потребують «суспільна доцільність або соціальні інтереси», у Швеції – «важливі суспільні інтереси», в Італії – «спільні інтереси», у Португалії – «суспільні інтереси», у США – «із суспільно корисною метою», у Німеччині йдеться про «суспільне благо» як про підставу для примусового вилучення земельної ділянки [11, с. 45].

Висновки. Аналіз чинного законодавства, практики його застосування, наукових розробок свідчить про проблеми правового регулювання відносин відчуження земельних ділянок для суспільних потреб. Проблемність та складність регулювання цих відносин пов'язана передусім із протистоянням у них публічних і приватних інтересів.

Законодавчо визначений перелік як суспільних потреб, за яких можливий викуп земельної ділянки, так і потреб, які вважаються виключною необхідністю, потребує перегляду та конкретизації. Перелік потреб, які становлять виключну необхідність, має залишитися вичерпним і таким, що не підлягає розширеному тлумаченню. Водночас варто конкрети-

зувати об'єкти, під розміщення яких допускається примусове відчуження земельних ділянок (зокрема, це стосується об'єктів національної безпеки й оборони, лінійних об'єктів та об'єктів транспортної й енергетичної інфраструктури, об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин).

Для застосування механізму викупу земельної ділянки вбачається недоцільним визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку об'єктів, урахуваючи те, що, по-перше, у цьому випадку відчуження здійснюється лише за згодою власника; по-друге, з розвитком суспільного життя неможливо врахувати всі суспільні потреби. У зв'язку із цим пропонується в Законі про відчуження земельних ділянок визначити лише напрями суспільних потреб (наприклад, під будівництво соціальних об'єктів, об'єктів транспортної й енергетичної інфраструктури тощо), а не перелік конкретних об'єктів.

Водночас, крім наявності відповідної суспільної потреби, визначеної законом, можливість примусового відчуження земельної ділянки в кожному випадку має встановлюватись окремо, шляхом визначення суспільного інтересу в цьому відчуженні, а також урахування всіх економічних, екологічних, технологічних, соціальних та інших чинників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. 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 України від 17 листопада 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2.
2. Суєтнов Є.П. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2013. 20 с.
3. Суєтнов Є.П. Законодавчий перелік суспільних потреб у відносинах відчуження земельних ділянок. *Університетські наукові записки*. 2013. № 4. С. 305–314.

4. Тоцький Б.А. Реалізація принципу пропорційності при вилученні земельних ділянок для суспільної необхідності. *Часопис Київського університету*. 2010. № 4. С. 352–356.

5. Баранюк А.З. Позбавлення права приватної власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Львів, 2007. 16 с.

6. Головня І.Я. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності як підстава припинення права власності на земельну ділянку : дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2015. 230 с.

7. Гончаренко О.М. Права людини в Україні : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 207 с.

8. Мірошніченко А., Шаїпов А. Сфера допустимого застосування примусового відчуження земельних ділянок в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. № 6. С. 30–32.

9. Дудник Д.В. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб: цивільно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2015. 204 с.

10. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535.

Головня І.Я. До питання про визначення понять «суспільна потреба» та «суспільна необхідність». *Право і суспільство*. 2015. № 3. С. 42–47.

11. Иоффе О.С. Избранные труды. Т. 4. Санкт-Петербург : Юридический центр «Пресс», 2009. 681 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/2187894>.

12. Справа «Трегубенко проти України». *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_355

13. Справа «Федоренко проти України». *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_041.

14. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 червня 2016 року у справі № СК-876/1/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58710920>.

15. Льків Н.В. Практика Європейського суду з прав людини як джерело права при розгляді справ про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 169–173.

Липницька Є.О. СУСПІЛЬНІ ПОТРЕБИ У ВІДНОСИНАХ ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті проаналізовано законодавчо закріплені види суспільних потреб, для забезпечення яких допускається відчуження земельної ділянки, що перебуває у приватній власності. Звертається увага на основні недоліки законодавства щодо визначення таких потреб. Досліджено основні наукові підходи щодо доцільності закріплення переліку видів суспільних потреб на законодавчому рівні. Надано аналіз практики Європейського суду з прав людини щодо визначення категорії «суспільний інтерес» як основної умови допустимості відчуження приватної власності.

Ключові слова: земельна ділянка, суспільна потреба, суспільні інтереси, приватна власність, відчуження, примусове відчуження.

Липницкая Е.А. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ В ОТНОШЕНИЯХ ОТЧУЖДЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В статье проанализированы виды общественных потребностей, закрепленные на законодательном уровне, для обеспечения которых допускается отчуждение земельного участка, находящегося в частной собственности. Обращается внимание на основные недостатки законодательства при определении таких потребностей. Исследованы основные научные подходы относительно целесообразности закрепления перечня видов общественных потребностей на законодательном уровне. Проанализирована практика

Европейского суда по правам человека относительно определения категории «общественный интерес» как основного условия допустимости отчуждения частной собственности.

Ключевые слова: земельный участок, общественная потребность, общественные интересы, частная собственность, отчуждение, принудительное отчуждение.

Lypnytska Ye.O. PUBLIC NEEDS IN THE RELATIONSHIP OF ALIENATION OF PRIVATE LAND PLOTS

The article is analyzed the legislatively fixed types of public needs, which allows for the alienation of a land plot that from private ownership.

In order to substantiate the necessity of alienating a land plot in the public interest, the term “public need” and “public necessity” are used in the Ukrainian legislation. The definition of these concepts is provided in the Law of Ukraine “On alienation of land plots and other objects of immovable property located on them in private ownership for the social needs and on the grounds of social needs” of November 17, 2009.

The practice of applying this Law indicates the existence of problems related to the definition of a particular need by the public and the justification by the subject of law enforcement of the need to alienate a land plot from private ownership to a state or communal property. The main imperfections of the legislation include the following: the requirements provided for in Articles 7 and 15 of the Law of Ukraine “On alienation of land plots and other objects of immovable property located on them in private ownership for the social needs and on the grounds of social needs” do not cover all the necessary needs for the alienation of a land plot to meet the interests of a state or a territorial community; when securing in the Law one of the socially important objects in which there is a need for a society (for example, the construction of a preschool educational institution), other equally important objects (for example, schools, hospitals) are not provided; certain social needs stipulated by the Law are uncertain.

The scientific approaches to the consolidation in the law of the exhaustive list of needs, in the presence of which the land plot of private property in the state or communal ownership may be alienated, is analyzed.

It is concluded that the list of public needs which is provided in the Law of Ukraine “On alienation of land plots and other objects of immovable property located on them in private ownership for the social needs and on the grounds of social needs”, in which a repurchase of a land plot is possible, and the needs considered to be an absolute necessity, needs to be reviewed and specified. The list of needs that are exceptional necessities must remain exhaustive and it is not subject to extended interpretations. In addition, it is necessary to specify the objects for which the compulsory alienation of land is allowed (in particular, it concerns the objects of national security and defense, linear objects and objects of transport and energy infrastructure).

For the application of the mechanism of a land plot repurchase it seems inappropriate to define an exhaustive list of objects in the Law, taking into account, first, that in this case, alienation is carried out only with the consent of the owner, and secondly, with the development of public life it is impossible to take into account all social needs. In this regard, it is proposed in the Law of Ukraine “On alienation of land plots and other objects of immovable property located on them in private ownership for the social needs and on the grounds of social needs” to specify only the directions of public needs (for example, for the construction of social objects, objects of transport and energy infrastructure, etc.), and not a list of specific objects. In this case, in addition to the availability of appropriate public needs, as determined by law, the possibility of compulsory alienation of a land plot in each case should be established separately by defining the public interest in this alienation as well as taking into account all economic, technological, social, environmental and other factors.

Key words: land, public needs, public interests, private property, alienation, forced alienation.