

АНАЛІЗ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Стаття присвячена дослідженню змін у законодавстві щодо відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності. Здійснено характеристику цих відносин і проведено їх аналіз.

Ключові слова: вилучення земельних ділянок, викуп земельних ділянок, суспільні потреби.

В Україні правове регулювання відносин щодо вилучення земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності здійснювалося відповідно до економічних і політичних перетворень у суспільстві. Існування державної монополії на засоби виробництва в період існування СРСР було підставою для вилучення земельних ділянок у землекористувачів і ґрунтувалося на правомочностях держави як власника землі.

З прийняттям Конституції України змінився характер правового регулювання в усіх сферах суспільного життя, в тому числі й у землекористуванні. Право власності на земельну ділянку не є абсолютним. Воно має і може бути застережене певними обмеженнями й умовами в інтересах держави, всього суспільства або його частини. З огляду на це нас цікавить дослідження інституту примусового вилучення земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, тим більше, що ринкові перетворення в земельних відносинах змінили сутність зазначеного інституту.

Питанню вилучення земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності приділяли увагу у своїх працях А.М. Мірошніченко, П.Ф. Кулинич, В.І. Семчик, В.В. Носік, М.С. Федорченко та інші вчені.

Оновлення законодавства щодо відчуження земельних ділянок і його узгодженість із конституційними нормами та законами, які регулюють відносини у сфері оборони, формують основи мобілізаційної підготовки й мобілізації в Україні та встановлюють правовий режим надзвичайного стану, обумовили необхідність аналізу певних проблем, пов'язаних із допустимістю застосування примусового відчуження земельних ділянок, але за певних умов.

Метою статті є аналіз чинного законодавства щодо примусового відчуження земельних ділянок, а також дослідження проблем його застосування.

До 2009 року відносини, пов'язані з відчуженням (вилученням, викупом) земельних ділянок для суспільних потреб і примусовим їх відчуженням з мотивів суспільної необхідності, врегульовувалися ст.ст. 146 і 147 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III [1] (далі – ЗК України), Цивільним кодексом України від 16.01.2003 р., Законом України "Про оцінку земель" від 11.12.2003 р. та ще двома постановами уряду й були відносно відокремленими групами суспільних відносин. До того ж вид вилучення залежав від підстав останнього: "суспільних потреб" або "мотивів суспільної необхідності", тобто викуп або примусове відчуження відповідно.

Залежно від зовнішньополітичних чинників або змін у внутрішній політиці відбувалися і зміни національного законодавства особливостей примусового припинення прав на землю (земельну ділянку) (ст.ст. 146, 147 ЗК України). Хронологічно це має такий вигляд. Із прийняттям Закону України "Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні" (в редакції від 05.06.2009 р. № 1474-VI) [2] стаття 146 ЗК України була доповнена нормами щодо правомочності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в разі викупу земельних ділянок для суспільних потреб у зв'язку з проведенням Євро-2012 (п. є) ч. 1 та п. 5). Зокрема, частину першу доповнено пунктом "є" такого змісту: "є) під будівництво об'єктів, передбачених Державною цільовою програмою підготовки та проведення в Україні фінальної частини

чемпіонату Європи 2012 року з футболу, що фінансується за рахунок державного чи місцевих бюджетів". Крім того, ст. 146 ЗК України доповнено частиною п'ятою такого змісту: "5. Викуп об'єктів права приватної власності, підстави та порядок їх примусового відчуження з мотиву суспільної необхідності для забезпечення проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу визначаються законом".

Прикінцевими положеннями Закону України "Про оптові ринки сільськогосподарської продукції" від 25.06.2009 р. № 1561-VI [3] ч. 1 ст. 146 про право органів державної влади та органів місцевого самоврядування викупувати земельні ділянки для суспільних потреб також доповнено вже до існуючого пункту "є" словами такого змісту: "під розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції".

Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління землями на території Автономної Республіки Крим" від 03.03.2011 р. № 3123-VI [4] пп. 9 п. 1 ч. 1 ст. 146 ЗК України викладено в такій редакції, в якій вона існує в чинному ЗК України, а саме: "9) викуп земельних ділянок для суспільних потреб, які перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, здійснюється у випадках та в порядку, встановлених законом".

Привертає увагу й назва зазначеного вище закону, яким передбачено внесення змін до Земельного кодексу України. Передусім ч.ч. 2 та 3 ст. 2 ЗК України визначено, що суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування й органи державної влади, а об'єктами земельних відносин – землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). Звичайно, вносити зміни до загальнодержавного кодифікованого закону прийняттям закону щодо вдосконалення управління землями на конкретній адміністративно-територіальній одиниці принаймні некоректно.

Очевидно, враховуючи конституційні гарантії громадян і юридичних осіб, право власності на землю (ст. 14 Конституції України), Верховна Рада України прийняла Закон України "Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспіль-

них потреб чи з мотивів суспільної необхідності" від 17.11.2009 р. № 1559-VI [5], яким норма ст. 147 ЗК України щодо примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності набула відсильного характеру до відповідного закону. Нормами 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 17.11.2009 р. № 1559-VI надано поняттю "відчуження" нового змістовного наповнення та розмежовано суспільні відносини, що регулюються цим Законом, у разі викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб і примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності (щодо застосування чи не застосування зазначеного закону).

Погоджуючись із думкою про те, що норми Основного Закону, у т.ч. ст. 41, є нормами прямої дії і спроби визначити поняття "суспільна необхідність" в актах нижчої юридичної сили, зокрема в абз. 6 ч. 1 ЗУ "Про відчуження земельних ділянок...", непотрібні і шкідливі [6, с. 30], варто все ж таки продовжити судження з цього питання й дещо його уточнити.

Зауважимо, що ст. 41 Конституції України містить принципове положення щодо відчуження земельної нерухомості. Відповідно до цієї статті ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, яке є неспорушним. 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 й повного відшкодування їх вартості. Водночас примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (виділено автором С.Х.). Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Отже, дублювати ст. 41 Конституції України іншими законами немає потреби.

Категорії "воєнного" та "надзвичайного стану", що містяться в конституційних нормах щодо примусового відчуження об'єктів права приватної власності, в тому числі й земельних діля-

нок, розкриваються у законах України "Про оборону України" від 06.12.91 р. №1932-ХІІ [7], "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію" від 21.10.93 р. №3543-ХІІ [8] та "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16.03.2000 р. №1550-ІІІ [9].

Так, із абз. 12 ст. 1 ЗУ "Про оборону України" випливає, що воєнний стан – це особливий правовий режим, який вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню й органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Президент України приймає рішення про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях ... із вніссям їх на затвердження Верховною Радою України (абз. 7 ч. 1 ст. 11).

При цьому Законом України "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію" визначено, що Верховна Рада України затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України укази про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях (ст. 10). Законом України "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16.03.2000 р. № 1550-ІІІ визначено, що надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях: по-перше, у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян; по-друге, у разі спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; по-третє, передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної

влади й органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, і, по-четверте (що, на нашу думку, головне), допускає тимчасове, обумовлене загрозою обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень (ст. 1). При цьому надзвичайною ситуацією в літературі визнається порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат [10, с. 536].

Аналіз характеристик воєнного й надзвичайного стану дає змогу зробити висновок про те, що в разі введення чи можливості введення їх на всій території України чи окремих її місцевостях, відповідно передбачається або допускається тимчасове, обумовлене загрозою обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень, у тому числі й прав власності фізичних або юридичних осіб на земельну ділянку. Однак абз. 5 ч. 2 ст. 2 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" (до речі, спеціального закону) однозначно визначено, що дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини, які виникають у разі примусового відчуження земельних ділянок в умовах воєнного чи надзвичайного стану (реквізиції). Проте гіпотези норм ст. 41 Конституції України передбачають примусове відчуження об'єктів права приватної власності з мотивів суспільної необхідності за умов попереднього й повного відшкодування їх вартості й допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Таким чином, вказування в Законі України "Про відчуження земельних ділянок..." на непоширюваність дії цього Закону на суспільні відносини, що виникають у разі примусового відчуження земельних ділянок в умовах воєнного чи надзвичайного стану (реквізиції), призводить до можливості застосування норм Конституції як норм прямої дії.

Отже, відчуження земельних ділянок, інших

об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені (як об'єкти права приватної власності, що належить фізичним та юридичним особам), для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності підпадає під правовий режим регулювання не тільки норм земельного, а й іншого законодавства, що регулює адміністративно-правові (в адміністративно-політичній сфері) споріднені із земельними відносинами.

Література

1. *Земельний кодекс України* від 25.10.2001 р. № 2768-III // *Відомості Верховної Ради України.* – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

2. *Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні* : Закон України від 05.06.2009 р. № 1474-VI // *Відомості Верховної Ради України.* – 2009. – № 44. – Ст. 656.

3. *Про оптові ринки сільськогосподарської продукції* : Закон України від 25.06.2009 р. № 1561-VI // *Відомості Верховної Ради України.* – 2009. – № 51. – Ст. 755.

4. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління землями на території Автономної Республіки Крим* : Закон України від 03.03.2011 р. № 3123-VI // *Відомості Верховної Ради України.* – 2011. – № 37. – Ст. 376.

5. *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 17.11.2009 р. № 1559-VI // *Відомості Верховної Ради України.* – 2010. – № 1. – Ст. 2.

6. *Мірошніченко А.* Сфера допустимого застосування примусового відчуження земельних ділянок в Україні / А. Мірошніченко, А. Шапов // *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* – 2011. – № 86. – С. 30-32. – (Серія : Юридичні науки).

7. *Про оборону України* : Закон України від 06.12.91 р. № 1932-XII // *Відомості Верховної Ради України.* – 1992. – № 9. – Ст. 106.

8. *Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію* : Закон України від 21.10.93 р. № 3543-XII // *Відомості Верховної Ради України.* – 1993. – № 44. – Ст. 416.

9. *Про правовий режим надзвичайного стану* : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // *Відомості Верховної Ради України.* – 2000. – № 23. – Ст. 176.

10. *Адміністративне право* : підруч. / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Парашука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

С.И. Хомяченко

Анализ действующего законодательства относительно принудительного отчуждения земельных участков

Статья посвящена исследованию изменений в законодательстве относительно отчуждения земельных участков для общественных нужд и по мотивам общественной необходимости. Осуществлена характеристика этих отношений и проведен их анализ.

Ключевые слова: изъятие земельных участков, выкуп земельных участков, общественные нужды.

S.I. Homyachenko

Analysis of current legislation concerning the alienation of land.

The article deals with the changes in the legislation on the alienation of land for public purposes and for reasons of social necessity. Implemented characteristics of these relationships and their analysis.

Keywords: withdrawal of land, purchase of land, social needs.