

УДК 349.412.2 (477)

Наконечний Андрій Богданович,

аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВА ПРИРОДА ІНСТИТУТУ ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Постановка проблеми. Примусове відчуження земельних ділянок є достатньо складним та неоднозначним інститутом в чинному законодавстві України. Незважаючи на наявне загальне і спеціальне нормативне врегулювання як інституту в цілому, так і окремих підстав примусового відчуження, неодноразово виникають труднощі щодо його правозастосування. Як показує практика, реалізація зазначених положень, є складним не лише юридично, а й психологічно. Так, це завжди застосування державного примусу до осіб, які вважають таке примусове відчуження неправильним, незаконним, необґрунтованим. За таких умов більш ніж актуальним видається дослідження правової природи інституту примусового відчуження земельних ділянок.

Виклад основного матеріалу. Примусове відчуження земельних ділянок можна визначити як перехід права власності на земельні ділянки та майно, яке на них розміщене, на користь інших суб'єктів в примусовому порядку, що здійснюється на підставі та в порядку, передбаченим чинним законодавством. При цьому інститут примусового відчуження земельних ділянок можна розглядати із кількох позицій: як процес, що опосередковує примусовий перехід права власності на земельні ділянки від одного суб'єкта до іншого; як фактичний результат у вигляді втрати особою права власності на земельну ділянку поза її волею. З таким підходом узгоджується позиція Єлісеєвої О.В., яка розвиває вказаний підхід шляхом аналізу відповідних категорій [1, с.3-11].

На противагу цьому пропонуємо розширити вказану позицію та розглянути і охарактеризувати правову природу інституту примусового відчуження земельних ділянок: як систему принципів і норм, що є складовими цього інституту; як систему юридичних фактів (підстав) примусового переходу права власності; як процес (комплекс процедур), який опосередковує примусовий перехід права власності на земельні ділянки від одного суб'єкта до іншого; як виключне необхідне право обмеження права при-

ватної власності. Проводячи структурний аналіз інституту примусового відчуження земельних ділянок перш за все варто відзначити, що цей інститут є комплексним інститутом. Так, з цієї позицією важко не погодитися виходячи із наступних тверджень:

– досліджуваний інститут являє собою комплекс норм, які опосередковують перехід права власності. Відповідно до ст. 1 Цивільного кодексу України цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників [2]. Згідно ст. 2 Земельного кодексу України земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею [3]. За наявності вказаних підстав з цієї точки зору можна охарактеризувати інститут примусового відчуження як приватноправовий інститут з диспозитивним методом регулювання;

– примусове відчуження земельних ділянок здійснюється безпосередньо шляхом винесення індивідуальних рішень уповноваженими на те органами державної влади, реалізується через правозастосування цих рішень, як правило за умови попереднього санкціонування судом. Здійснюючи примусове відчуження земельних ділянок як комплекс процедур органи державної влади реалізують свої повноваження у відповідній сфері. За таких умов можна стверджувати, що інститут примусового відчуження земельних ділянок також належить до сфери регулювання галузі адміністративного права. До такого висновку можна дійти, беручи до уваги класичне визначення адміністративного права: це галузь права, норми якої регулюють суспільні відносини управлінського характеру, що виникають у зв'язку з організацією та безпосереднім здійсненням виконавчої і розпорядчої діяльності органами виконавчої влади держави [4];

– санкціонування судом рішення про примусове відчуження земельної ділянки. Так, за ви-

ключенням реквізиції (примусового відчуження в умовах надзвичайного чи воєнного стану) повноваження органів державної влади можливо реалізувати виключно шляхом винесення судом рішення про примусове відчуження земельної ділянки (звернення стягнення, конфіскацію та ін.). Розгляд справи про примусове відчуження земельної ділянки повинно здійснюватися на основі відповідних норм процесуального права з урахування особливостей розгляду цієї категорії справ. Вказане рішення повинно бути законним та обґрунтованим, набрати законної сили в установленому порядку та строки. Отже, норми процесуального характеру, які опосередковують процес примусового переходу права власності на земельні ділянки також є складовими інституту примусового відчуження земельних ділянок і складають його процесуальну складову.

Виходячи із вищевикладеного, з структурної точки зору інститут примусового відчуження земельних ділянок є комплексним інститутом, що включає в себе: приватноправові норми, адміністративні норми, які регулюють повноваження органів державної влади щодо ініціювання питання про примусове відчуження земельної ділянки; розгляд та підготовку документів, прийняття відповідних рішень, виконання рішень в примусовому порядку із застосуванням до особи, у якої відчужується земельна ділянка, відповідних методів державного примусу; процесуальні норми, які регулюють розгляд спорів щодо примусового відчуження земельних ділянок, прийняття рішення та набрання рішенням законної сили.

Відчуження – дії, наслідком яких є перехід права власності на майно, в той же час як примусове відчуження – перехід права власності на майно на користь інших суб'єктів в примусовому порядку, здійснюється на підставі, що передбачена чинним законодавством. Примусове відчуження все ж необхідно розглядати як складну систему юридичних фактів (юридичний склад), кожен з яких формує окрему підставу примусового відчуження, в той же час сукупність підстав і складають власне інститут примусового відчуження земельних ділянок.

Розглядаючи окремі підстави примусового відчуження земельних ділянок, не вдаючись при цьому до глибокого аналізу та дослідження їх повного переліку та правової природи кожного з них, можна навести наступні приклади в підтвердження висловленої нами позиції. Так, задля можливості примусового відчуження земельних ділянок в умовах надзвичайного стану необхідне формування наступного юридичного складу: настання події, яка відповідно до чинного законодавства є надзвичайною обставиною та є підставою оголошення надзвичайного стану; юридичний акт, тобто прийняття відповідним державним органом рішення про оголошення надзвичайного стану на всій території України чи в окремій місцевості; юридичний акт – прийняття

рішення про необхідність відчуження відповідної земельної ділянки для потреб, пов'язаних із ліквідацією чи забезпечення вимог надзвичайного стану; юридичний стан – тобто наявність у власника права власності на відчужувану земельну ділянку; правомірні дії – діяльність вповноважених на те органів державної влади щодо примусового відчуження земельної ділянки із одночасним забезпеченням всіх прав власника останньої.

Звичайно, описаний юридичний склад є «мінімальною» системою окремих юридичних фактів (подій та дій), за умови наявності останніх може відбутися примусове відчуження земельної ділянки. Відсутність хоча б одного із зазначених юридичних фактів, винесення рішень чи вчинення дій з порушенням встановлених на те вимог (неправомірні дії) є підставою вважати таке примусове відчуження неправомірним, а права власника земельної ділянки порушеними. В той же час можливе існування певних додаткових юридичних фактів (факультативних), які можуть виникати як з ініціативи учасників відповідних правовідносин, так і поза їх волею. Окрім того, слід звернути увагу на те, що в даному складі є так званий «системоутворюючий» факт, без наявності якого неможливе подальше формування усього юридичного складу (в нашому випадку – настання події (надзвичайної обставини).

В той же час, як свідчить аналіз підстав примусового відчуження, до відповідного юридичного складу можуть входити також неправомірні дії. Так, беручи до уваги конфіскацію як одну із підстав примусового відчуження земельних ділянок, варто зазначити, що системоутворюючим юридичним фактом в даному випадку буде наявність факту неправомірного діяння, вчиненого власником такої земельної ділянки. Таке неправомірне діяння може бути вчинене як у формі злочину, так і у формі адміністративного проступку. Окрім того, якщо звернути увагу на примусове відчуження земельної ділянки в порядку стягнення за невиконання особою своїх зобов'язань, то власне порушення виконання своїх зобов'язань можна також розцінювати як певне неправомірне діяння з точки зору цивільно-правової доктрини. Проте, знову ж таки, без юридичного акту – винесення відповідного рішення судом, неможливо здійснити примусове відчуження земельної ділянки, адже лише суд в такому випадку має можливість надати оцінку неправомірності дій.

Таким чином, аналізуючи підстави примусового відчуження земельних ділянок, можна прийти до висновку, що спільними рисами юридичних складів, які складають основу тієї чи іншої підстави примусового відчуження є наступні: настання певного системоутворюючого факту (надзвичайна обставина, неправомірне діяння тощо); обов'язкова наявність юридичного стану (правовстановлюючого факту) – права власності на відповідну земельну ділянку;

винесення відповідного юридичного акту-рішення органами державної влади чи судом в межах своїх повноважень та в порядку, передбаченим чинним законодавством; правомірні дії – діяльність вповноважених на те органів державної влади щодо примусового відчуження земельної ділянки.

Як бачимо, кожна підстава примусового відчуження земельної ділянки є дуже складним юридичним складом, але усі з них мають певні спільні риси. Здійснюючи аналіз правозастосування підстав, можна прийти до висновку, що їх реалізація залежить лише від власного юридичного складу, який повинен мати свою унікальну систему юридичних фактів. Тим не менш, підстави примусового відчуження земельних ділянок є автономними, будучи складовими системи підстав інституту примусового відчуження земельних ділянок. Так, правозастосування кожної із підстав не залежить від інших підстав цього інституту. Проте комплексний аналіз все ж дозволяє прийти до висновку, що переважна більшість підстав є взаємовиключними. Для прикладу, у випадку примусового відчуження земельної ділянки у власника для суспільної необхідності на таку земельну ділянку неможливо звернути стягнення у вигляді конфіскації чи реквізиції, в той же час, у випадку звернення стягнення на земельну ділянку за невиконання особою своїх зобов'язань на користь іншої фізичної чи юридичної особи не позбавляє права відповідних державних органів звернутися з рішенням про реквізицію такої земельної ділянки. Основною причиною взаємовиключності таких підстав є втрата титулу приватної власності на земельну ділянку та перехід права власності на користь держави чи громади. Варто зазначити, що по своїй юридичній природі інститут примусового відчуження земельних ділянок – це сукупність окремих підстав примусового відчуження, кожна з яких настає лише за наявності певного особливого юридичного складу.

Розглядаючи інститут примусового відчуження земельних ділянок як певний процес (комплекс процедур), перш за все необхідно звернути увагу на відсутність єдності щодо розуміння понять «процес» та «процедура». Виділимо дві основні переважаючі позиції вчених щодо цього питання. Так, звертаючись до першої з них, знаходимо ототожнення цих двох понять. Більше того, прихильники цієї концепції зазначають про існування земельних, екологічних процедур (процесу) [5]. Щодо іншої позиції, то прийнято вважати, що процедура є поняттям ширшим за процес, а сам процес є окремим різновидом процедури [6], або певним її продовженням [7]. На нашу думку, виходячи із того, що вирішення даної дискусії лежить поза межами дослідницької роботи, віддамо перевагу першому підходу до вирішення цієї проблеми.

Не потребує додаткового доведення позиція, що примусове відчуження земельних ділянок не може відбутися за допомогою певної одноактної дії. Саме тому доцільніше вбачати процес примусового відчуження земельних ділянок як певний комплекс послідовних процедур, вчинених уповноваженими на те органами державної влади в межах своїх повноважень та в порядку, передбаченому чинним законодавством. Так, якщо взяти для прикладу примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, то можна розділити весь процес на такі етапи (процедури): внесення ініціативи про викуп земельної ділянки для суспільної необхідності уповноваженими на те органами до відповідного орган виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування; винесення рішення органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування про необхідність викупу земельної ділянки для суспільної необхідності; погодження місця розташування земельної ділянки; повідомлення власника про прийняте рішення та проведення переговорів про можливість добровільного викупу; звернення відповідним органом до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження земельної ділянки та об'єктів, що на ній розміщені; судовий розгляд відповідної справи; виплата компенсації власнику земельної ділянки; звернення відповідного органу до реєстратора та державна реєстрація права власності (у державній чи комунальній власності).

Розглядаючи вказані процедури як щодо кожної окремої підстави примусового відчуження земельних ділянок, а також в комплексі, та порівнюючи відповідні процедури інших підстав примусового відчуження земельних ділянок одна з одною, приходимо до висновку, що вони мають спільні риси наділені такими характеристиками: комплексність (системність) – перехід права власності на земельну ділянку через процес примусового відчуження можливий лише за умови вчинення всіх процедур (можливе вчинення додаткових, але не менше, ніж це передбачено законодавством); послідовність (порядок) – вчинення наступної дії (процедури) можливе лише після повного завершення виконання попередньої процедури; законність – кожна із процедур складається із дій, вчинків, рішень відповідних органів (суб'єктів) в межах своїх законних повноважень (окрім того, вчинення хоча б однієї процедури із порушенням відповідного законодавства є підставою для визнання незаконності всього процесу); гласність – процедури щодо примусового відчуження земельних ділянок несуть публічний характер (за деякими винятками), що надає власнику додаткові механізми для захисту від неправомірних зловживань. Виходячи з вищезазначеного, інститут примусового відчуження земельних ділянок можна розглядати як процес (комплекс послідовних процедур), здійснених в порядку, передбаченим чинним

законодавством з дотриманням відповідних норм матеріального та процесуального права.

Тривалий час в історії розвитку права вважалося, що право приватної власності на землю є непорушним. Вбачалося, що власник земельної ділянки володіє не тільки поверхнею землі, а й надрами аж до ядра землі, а також усім простором над землею, до невизначених меж. В багатьох країнах цей принцип прямо чи опосередковано зберігався до середини ХХ ст. Яскравим прикладом, коли було поставлено під сумнів дану концепцію в США можна вважати справу, ініційовану фермером Косбі проти уряду США в 1945 році. У позові Косбі йшлося про те, що уряд порушує право приватної власності фермера на землю, коли військові літаки пролітають над його землею. Справа розглядалася Верховним судом США, який визнав «давність доктрини загальноприйнятого закону про власність на землю, що простирається до меж всесвіту». Втім, суддя Дуглас поставив цю давню доктрину під сумнів, зазначивши, що «у сучасному світі цій доктрині немає місця. Повітряний простір є суспільним надбанням, як постановив Конгрес. Якби це було не так, то кожен трансконтинентальний переліт спричиняв би для авіаперевізника численні судові позови про вторгнення в межі чужої власності на землю. Це суперечить здоровому глузду» [8].

Правовий досвід ХХ ст. показав, що в сучасному світі не існує більше необмеженої приватної власності на землю, необмеженої влади власника на земельні ділянки, що йому належать [9]. Скрізь ця приватна власність обмежена міркуваннями так званої соціальної функції, слугуванням суспільним інтересам [10]. Про обмеженість принципу непорушності права приватної власності на землю зазначає і О.В. Дзера. Так, принцип непорушності (недоторканості) права власності досить однозначно закріплений у статтях 319, 326 ЦК України. Згідно зі ст. 319 власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд (ч. 1), усім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав (ч. 2). Отже, усі власники самостійно здійснюють правомочності і не зобов'язані отримувати на це дозвіл інших осіб, у тому числі державних органів. Згідно ж зі ст. 321 ЦК України (ч. 1) право власності є непорушним [2]. Відповідно до ст. 41 Конституції України також передбачено принцип непорушності права власності, але лише щодо приватної власності громадян [11]. Тим не менш, вчений приходить до думки, що дія принципу непорушності права власності не є абсолютною [12]. Так, відповідно до ст. 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод кожна фізична чи юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними

принципами міжнародного права [13]. У ч. 2 ст. 78 Земельного кодексу визначено, що право власності на землю набувається та реалізується виключно відповідно до закону [3].

Як зазначають окремі дослідники, правове регулювання відносин приватної власної на землю в історії держави і права розвивається за «принципом маятника» – від проголошення останнього необмеженим правом до оголошення його «соціальною функцією» [14]. Конституція України в ст. 13 зазначає, що власність зобов'язує. В цьому положенні знаходить своє відображення так звана соціальна функція права та власності, авторами якої є Конт і Дюгі. Вони вважали, що у суб'єктів відсутні права, і вони зобов'язані підпорядковуватися соціальним нормам, виконують покладені на них соціальні функції [15].

Аналізуючи підстави примусового відчуження земельних ділянок, можна прийти до висновку, що головною ціллю держави не є безпосередній перехід землі до власності держави, територіальної громади чи іншого суб'єкта. Як правило, це є вирішення певного спору, вибір між певною групою потреб чи інтересів, забезпечення суспільної справедливості чи реалізація однієї з функцій держави. Найголовнішим в такому випадку є вибір пріоритету між приватним та публічним (суспільним), захист одних інтересів та обмеженням прав інших. Так, при примусовому відчуженні права власності для суспільної необхідності головним є забезпечення певного «суспільного блага», при цьому земельна ділянка, яка відчужується, стає не державною власністю зі всіма необмеженими правами на такий, а обмеженою власністю, відчуженою виключно для вирішення державних чи громадських потреб, для реалізації певної публічної задачі. При цьому ключовим аспектом в цьому випадку є певний спір, який за участю органів державної влади, з застосуванням сили державної влади стає приватно-публічним. У випадку реквізиції (примусове відчуження в умовах надзвичайного чи воєнного стану) головним є забезпечення внутрішньої чи зовнішньої безпеки держави, захист життя та здоров'я людей, майна та власності. При цьому держава реалізує свою функцію безпеки, захисту, і відчужена земельна ділянка може бути реквізована лише для цих потреб. Навіть якщо взяти примусове відчуження земельної ділянки у випадку невиконання своїх зобов'язань, то держава в такому випадку виступає гарантом прийнятих нею норм щодо захисту права інших у випадку їх порушення. Вирішуючи цей приватноправовий спір, держава забезпечує його силою державного примусу, залучає органи державної влади для вирішення цієї проблеми в примусовому порядку (органи виконавчої служби). Як зазначають деякі дослідники, єдиним критерієм відмежування публічно-правового спору від приватноправового є його суб'єктний склад.

Так, Н.В. Сухарева зазначає, що участь у відносинах органу з державно-владними повноваженнями наділяє ці відносини публічно-правовим характером [16]. Отже, залучення органів державної влади, яке є обов'язковим елементом примусового відчуження земельних ділянок створює передумови для віднесення деяких приватноправових спорів до спорів із змішаною правовою природою.

Держава виступає гарантом захисту прав і свобод людини, забезпечення нормального існування суспільства. В силу свого існування для реалізації таких положень наділена правом державного примусу, правом обмеження прав одних в цілях інших за умови забезпечення приватної та суспільної справедливості, максимальному захисту прав власника земельної ділянки. Тим не менш, як уже було досліджено, реалізувати свої повноваження держава може лише за наявності чітко визначених в законодавстві підстав відчуження, які виникають з пев-

них об'єктивних чи суб'єктивних причин (юридичних фактів – дій та подій). Процес такого примусового відчуження земельних ділянок є чітко регламентований та важливе суворе дотримання порядку та законності процедур. За таких умов, інституту примусового відчуження земельних ділянок можна визначити як приватно-публічний спір із існуючими об'єктивними чи суб'єктивними на те причинами (підставами) та із застосуванням сили державного примусу.

Висновки. Отже, розглядаючи інститут примусового відчуження земельних ділянок, варто зазначити, що досліджуваний правовий інститут багатогранний та неоднозначний по своїй правовій природі. Теоретикам та практикам важко дати однозначну відповідь з приводу права та меж обмеження права власності на землю державою в інтересах чи для захисту інших осіб, але необхідність щодо таких дій більш ніж очевидна.

ЛІТЕРАТУРА

1. Слісєєва О.В. Припинення права приватної власності на земельну ділянку за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2006. – 20 с.
2. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
3. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
4. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навч. посібник. – 3-е вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
5. Андрейцев В.І. Теоретичні проблеми правового забезпечення ефективності екологічної експертизи : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. – К., 1991. – 475 с.
6. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. – Харків : Основа, 1994. – 134 с.
7. Алексеев С.С. Структура советского права. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.
8. Лессиг Л. Свободная культура. – М. : Прагматика Культуры, 2000. – 272 с.
9. Гошуляк В.В. Институт собственности в конституционном праве России. – М. : РГНФ, 2003. – 167 с.
10. Быстров Г.Е. Земельная реформа в России: правовая теория и практика // Государство и право, 2000, № 4. – С. 46-58.
11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Дзера О.В. Непорушність – визначальний принцип інституту права власності / О.В. Дзера // Право та управління. – 2011, № 1. – С. 122-132.
13. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифікована Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 // Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
14. Бусуйок Д.В. Обмеження права приватної власності на земельну ділянку: теоретичні аспекти / Д.В. Бусуйок // Правова держава. – К. : 2004. – Вип. 15. – С. 364-371.
15. Кормич А.І. Історія вчень про державу і право : навч. посіб. / А.І. Кормич. – 3-е вид., перероб. та доповн. – К. : Алерта, 2012. – С. 172-178, 209-211.
16. Сухарева Н.В. Сущность административно-правовых споров / Н.В. Сухарева // Юрист. – 1999. – № 10. – С. 52-57.

Наконечний Андрій Богданович

ПРАВОВА ПРИРОДА ІНСТИТУТУ ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

В статті розглядаються питання правової природи та особливостей інституту примусового відчуження земельних ділянок за законодавством України.

Ключові слова: правова природа, примусове відчуження, земельні ділянки, земельне законодавство.

Наконечный Андрей Богданович

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ИНСТИТУТА ОТЧУЖДЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В статье рассматриваются вопросы правовой природы и особенностей института принудительного отчуждения земельных участков по законодательству Украины.

Ключевые слова: правовая природа, принудительное отчуждение, земельные участки, земельное законодательство.

Nakonechniy Andriy Bohdanovych

THE LEGAL NATURE OF THE INSTITUTE OF EXPROPRIATION OF THE LAND PLOTS

The article examines the legal nature and features of the institute of compulsory alienation of the land plots under the legislation of Ukraine.

Keywords: legal nature, expropriation, land plots, land legislation.