

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ЧИ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROCEDURES OF FORCED EXHIBITION OF PROPERTY FOR PUBLIC NEEDS OR FOR PUBLIC MOTIVES

Сластнікова Г.О., аспірант кафедри адміністративного права, процесу
та адміністративної діяльності

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті досліджено особливості адміністративно-правового регулювання процедури примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

На виконання завдань дослідження в межах наукової статті автором з'ясовано правову природу процедури примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, визначено особливості та виокремлено окремі вади її адміністративно-правового регулювання.

У процесі дослідження з'ясовано, що порівняльний аналіз правової та законодавчих підстав і процедур примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності уможливорює низку висновків: по-перше, до процедур відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності можна зарахувати процедури відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності та процедури відчуження приватного та комунального (муніципального) майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану; по-друге, ці процедури є адміністративними, оскільки здійснюються за ініціативи суб'єктів владних повноважень на виконання останніми владно-управлінських функцій та в межах публічно-правових відносин; по-третє, варто зазначити схожість правової природи цих процедур та порядку їх реалізації, однак із відмінністю в приводах, об'єктах відчуження та порядку їх судового оскарження; по-четверте, явна перевага нормативного визначення процедури примусового відчуження землі і явні вади процедури відчуження індивідуального майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, зокрема стосовно обмеження прав власників майна та відсутності обмежень повноважень суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: примусове відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, процедури примусового відчуження, справи про примусове відчуження земельної ділянки, правовий аналіз, удосконалення законодавства.

The article examines the features of administrative and legal regulation of the procedure of compulsory alienation of property for public needs or for reasons of public necessity.

In order to fulfill the research tasks, the author clarifies the legal nature of the procedure of compulsory alienation of property for public needs or for reasons of public necessity, identifies the features and highlights some shortcomings of its administrative and legal regulation.

The study found that a comparative analysis of the legal and legislative grounds and procedures for compulsory alienation of property for public needs or for reasons of public necessity allows us to draw a number of conclusions: first, the procedures for alienation of property for public needs or reasons of public necessity can include procedures for the alienation of land plots, other immovable property located on them, which are in private ownership and procedures for the alienation of private and municipal (municipal) property under the legal regime of martial law or state of emergency; secondly, these procedures are administrative, as they are carried out on the initiative of the subjects of power to perform the latter power-management functions and within the framework of public-law relations; thirdly, it should be noted the similarity of the legal nature of these procedures and the procedure for their implementation, but with differences in the reasons, objects of alienation and the procedure for their judicial appeal; fourth, the clear advantage of the normative definition of the procedure of compulsory alienation of land and the obvious disadvantages of the procedure of alienation of individual property in a legal regime of martial law or state of emergency, in particular the restriction of property rights and no restrictions on the powers of subjects of power.

Key words: compulsory alienation of property for public needs or for reasons of public necessity, procedures of compulsory alienation, cases of compulsory alienation of land, legal analysis, improvement of legislation.

Адміністративно-правові засади примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності закладені в ст. 41 Конституції України, в якій визначено, що «примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості» [1]. Ці підстави є виключними, за їх наявності може бути порушене одне з основних конституційних прав – право приватної власності. Необхідність примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності виникає у всіх цивілізованих спільнотах, які прагнуть до розвитку, а його порядок урегульовано на рівні Конституції та законів. Таке відчуження здійснюється органами публічної влади для задоволення потреб громади (суспільних потреб) у розширенні автодорожньої, культурної, освітньої, спортивної інфраструктури передусім шляхом викупу приватних земельних ділянок, які знаходяться в зонах перспективної громадської забудови, водночас є приватною власністю і потребують цивілізованих підходів щодо їх оплатної передачі для громадських потреб, а саме: виплати адекватних сум компенсаційного відшкоду-

вання вартості цих земель для власників та звернення цих земельних ділянок для першочергових суспільних потреб (розширення автодоріг, будівництва аеропортів, будівництва об'єктів критичної та соціальної інфраструктури). І тільки за таких умов примусове відчуження є законним і таким, що не викликає конфлікту між органами публічної влади та фізичними і юридичними особами щодо права власності. Тут спрацьовує принцип «пріоритетності суспільних потреб над приватними». Таким чином, ретельне дотримання законності у здійсненні процедур примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності є запорукою гарантування права приватної власності та реалізації права ефективного використання та розвитку суспільної інфраструктури. У зв'язку з цим питання дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання процедури примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності є актуальним дослідницьким завданням у межах викладення основних положень наукової статті. На виконання завдань дослідження нижче нами буде з'ясовано правову природу процедури примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, визначено особливості та виокрем-

лено окремі вади її адміністративно-правового регулювання, запропоновано науково обґрунтовані пропозиції щодо її удосконалення.

Правові відносини, що виникають із приводу відчуження земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, урегульовані відповідним Законом 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» (далі – Закон про відчуження землі) [2].

Правові відносини щодо примусового відчуження об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності охоплюються межами комплексного правового інституту, дослідження якого здійснювали та здійснюють представники як конституційного, цивільного, земельного права, муніципального права, так і адміністративно-правової науки.

Не перераховуючи всіх дослідників, які тим чи іншим чином зверталися до проблем правового регулювання примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, згадаємо лише тих, які на монографічному рівні досліджували ці питання. Зокрема, Є.П. Суєтнов та А.Б. Наконечний досліджували порядок відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності як процедуру, що реалізується в межах земельно-правових відносин [3, с. 20; 4, с. 20]; предметом дослідження І.Я. Головні стали суспільні відносини, що виникають із приводу припинення права власності на земельну ділянку шляхом відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності [5, с. 20]. Окремі проблеми правового регулювання процедур відчуження земельних ділянок для суспільних потреб, які стають предметом адміністративно-правових спорів у судах, порушували та намагалися вирішити О.В. Ільницький і С.В. Бакуліна [6, с. 338; 7, с. 215]. Однак варто констатувати, що комплексного дослідження адміністративних процедур відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності нині здійснено не було, є виключно низка наукових статей та публікацій практиків, присвячених з'ясуванню проблемних питань застосування законодавства щодо процедур відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності в особливостей судового розгляду спорів, які виникають із підстав та обставин такого відчуження, аналіз яких, у тому числі, буде здійснено нами нижче.

На виконання задач дослідження нижче необхідно звернути увагу щодо правової природи процедур примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Передусім варто звернути увагу на те, що нормативно врегульованими є дві підстави та процедури примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: 1) примусове 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, врегульоване Законом про відчуження землі; 2) примусове відчуження майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану врегульоване Законом «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» (далі – Закон про відчуження в умовах надзвичайного стану) [8].

Відмінність є тільки в приводах, процедурах та об'єктах відчуження. Так, у першому випадку відповідно до ст. 3 Закону про відчуження землі *об'єктом* відчуження є земельна ділянка (її частина), житловий будинок, інші будівлі, споруди, багаторічні насадження, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб; у другому випадку відповідно до ст. 1 Закону про відчуження в умовах надзвичайного стану *об'єктом* відчуження є індивідуально визначене майно, що перебуває у приватній або комунальній власності та переходить у власність держави для використання.

Разом із цим варто зазначити, що примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, допускається винятково тільки за рішенням суду з мотивів суспільної необхідності, якщо будівництво зазначених вище об'єктів передбачається здійснити із застосуванням оптимального варіанту з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників (ч. 2 ст. 15 Закону про відчуження землі). Тобто не може бути такого, що сьогодні в особи через суд вилучили її земельну ділянку для того, щоб на ній збудувати кладовище, а завтра цю ж ділянку просто надали у власність чи користування іншій особі, щоб вона на ній побудувала власний будинок чи займалася садівництвом. Аналогічно, не може бути примусово відчужене індивідуальне майно громадян не для потреб військових формувань для ліквідації військової загрози або наслідків надзвичайної ситуації, а для потреб удосконалення матеріального стану військової частини чи підрозділів ліквідації надзвичайних ситуацій, мотивованих обставинами введення надзвичайних станів. Для виключення порушень законності щодо примусового вилучення індивідуального майна доцільно доповнити ст. 5 Закону про відчуження в умовах надзвичайного стану ч. 2 такого змісту: *«Примусове відчуження або вилучення майна, необхідного для відвернення або ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що стали причиною введення правового режиму надзвичайного стану, здійснюється у виключних випадках із метою його використання для термінової ліквідації надзвичайної ситуації, коли в цей момент є неможливим залучення публічних ресурсів (їх недостатності), що може призвести до завдання шкоди життю та здоров'ю громадян»*.

Також варто зазначити спільність підстав та відмінність приводів для відчуження публічного майна. Так, підставою примусового відчуження майна у двох випадках є суспільна необхідність та задоволення суспільних потреб. При цьому в ст. 1 Закону про відчуження землі на це прямо вказується та дається тлумачення «суспільної необхідності» та «суспільних потреб» примусового вилучення земельної ділянки, які зумовлені необхідністю виключно розміщення на ній: об'єктів національної безпеки і оборони; 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; об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об'єктів природно-заповідного фонду; кладовищ (ст. 15 Закону «Про відчуження землі»). У Законі про відчуження в умовах надзвичайного стану прямої вказівки на суспільну необхідність та суспільні потреби немає, однак під ними варто розуміти примусове відчуження індивідуально визначеного майна, яке необхідне для задоволення потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану та для відвернення чи ліквідації ситуацій, що стали причиною введення правового режиму надзвичайного стану (ст. 6), без перерахування видів такого майна та конкретних способів його використання. Резюмуємо, що використання примусово відчужуваного індивідуального майна здійснюється для ліквідації наслідків надзвичайного стану в процесі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, що врегульовано Законом «Про правовий режим надзвичайного стану» [9], та воєнного стану в разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану» [10], тобто для державних (суспільних) потреб, що підтверджує спільність підстав такого відчуження.

Нині необхідно звернути увагу на спільність умови, за якої здійснюється відчуження, – відшкодування повної вартості примусово відчужуваного майна. Така умова визначена в ст. 4 Закону про відчуження землі, відповідно до якої «примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають

у власності фізичних або юридичних осіб, може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування їхньої вартості на підставі та в порядку, встановлених законом», або «примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності здійснюється за умови надання її власнику відповідно іншої рівноцінної земельної ділянки, якщо інше не погоджено з власником відчужуваної земельної ділянки» [2]. Аналогічно, відповідно до ст. 3 Закону про відчуження в умовах надзвичайного стану «примусове відчуження майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану може здійснюватися з попереднім повним відшкодуванням його вартості, у разі неможливості попереднього повного відшкодування за примусово відчужене майно таке майно примусово відчужується з наступним повним відшкодуванням його вартості» [8]. Порядок такого відшкодування детально вписаний у Законі про відчуження, натомість такий порядок відсутній у Законі про відчуження в умовах надзвичайного стану, що є вадою правового регулювання з урахуванням того, що вірогідність та необхідність передумов для введення різних видів надзвичайних станів останнім часом виникає повсякчас. На жаль, тільки загалом такий порядок визначений у Постанові Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2012 р. № 998 «Про затвердження Порядку розгляду заяв та здійснення виплат для наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» [11].

Як було зазначено вище, відмінними є процедури примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Так, відповідно до Закону про відчуження землі органи виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та в порядку, визначених цим Законом, приймають рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені. Примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності здійснюється за рішенням суду. Таким чином, закон передбачає диспозитивність поведінки власника землі, яка підлягає примусовому відчуженню: він може погодитись із викупною ціною і на підставі договору купівлі-продажу платно передати її для використання для суспільних потреб або відмовитись від такої передачі; відповідно, обов'язок щодо оплатної передачі такої землі для суспільних потреб виникає у власника за рішенням суду на підставі звернення суб'єкта владних повноважень. І ця категорія справ, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 19 КАСУ, має вирішуватись в адміні-

стративних судах (апеляційному суді) в порядку адміністративного судочинства [12].

На відміну від такого порядку, Закон про відчуження в умовах надзвичайного стану позбавляє власника вибору реалізації своїх прав. За цим законом власник має (зобов'язаний) передати своє майно на підставі акта примусового відчуження відповідному суб'єкту владних повноважень з отриманням відшкодування його вартості та, відповідно до ст. 13 Закону, має право звернутися до суду з позовом щодо відшкодування вартості примусово відчуженого майна. Ця категорія справ, відповідно до ст. 19 ЦПКУ [13], має вирішуватись у місцевих загальних судах у цивільному порядку. Попри те, що закон не передбачає право власника майна, яке підлягає примусовому відчуженню в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, оскаржувати рішення відповідного суб'єкта владних повноважень щодо відчуження такого майна, таке право надане ст. 55 Конституції України, відповідно до якої «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб», яке реалізоване через норму ст. 19 КАСУ як можливість оскарження в адміністративному суді рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

У підсумку варто зазначити, що порівняльний аналіз правової та законодавчих підстав і процедур примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності уможливує низку висновків: по-перше, до процедур відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності можна зарахувати процедури відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності та процедури відчуження приватного та комунального (муниципального) майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану; по-друге, ці процедури є адміністративними, оскільки здійснюються за ініціативи суб'єктів владних повноважень на виконання останніми владно-управлінських функцій та в межах публічно-правових відносин; по-третє, слід зазначити схожість правової природи цих процедур та порядку їх реалізації, однак із відмінністю у приводах, об'єктах відчуження та порядку їх судового оскарження; по-четверте, явною є перевага нормативного визначення процедури примусового відчуження землі і вади процедури відчуження індивідуального майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, зокрема стосовно обмеження прав власників майна та відсутності обмежень повноважень суб'єктів владних повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. 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.
3. 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.
4. Наконечний А.Б. Примусове відчуження земельних ділянок за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 20 с.
5. Головня І.Я. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності як підстава припинення права власності на земельну ділянку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2015. 20 с.
6. Ільницький О.В. Земельні спори та порядок їх вирішення в Україні: адміністративно-правовий підхід : монографія. Львів : ФОП П'ятаков, 2011. 338 с.
7. Бакуліна С.В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 215 с.
8. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 17 травня 2012 р. № 4765-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 15. Ст. 99.
9. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176
10. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 2 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст.250
11. Про затвердження Порядку розгляду заяв та здійснення виплат для наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2012 р. № 998. *Офіційний вісник України* офіційне видання від 09.11.2012 р. № 83. С. 70. Ст. 3354.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
13. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України 18 березня 2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.