

В. В. Воловик

кандидат юридичних наук

Київський університет туризму, економіки і права,

кафедра цивільного права та правового забезпечення туризму

вул. Генерала Жмаченка, 26, Київ, 02192, Україна

**УМОВИ ПРИМУСОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ
У ЗВ'ЯЗКУ З СУСПІЛЬНОЮ НЕОБХІДНІСТЮ**

Стаття присвячена проблемам правового регулювання примусового припинення права власності у зв'язку з примусовим відчуженням земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. В результаті аналізу чинного законодавства, наукової літератури сформульовано пропозиції з удосконалення положень Закону «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» в частині визначення поняття «виняток з мотивів суспільної необхідності», умов, за яких допускається примусове припинення права власності у зв'язку з суспільною необхідністю.

Ключові слова: припинення права власності, примусове припинення права власності, суспільна необхідність, примусове відчуження у зв'язку з суспільною необхідністю.

Правові відносини у сфері примусового припинення права власності на земельні ділянки та інше нерухоме майно у зв'язку з суспільною необхідністю регулюються в Україні прийнятим нещодавно Законом «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) [1]. Цим Законом передбачені два варіанти припинення права власності у зв'язку з суспільними потребами — це викуп для суспільних потреб та примусове відчуження у зв'язку з суспільною необхідністю. При цьому говорити про примусове припинення права власності можна лише у випадку примусового відчуження, яке здійснюється на підставі рішення суду у випадку, коли особа не дає згоди на викуп. А у разі викупу для суспільних потреб, який здійснюється на підставі договору купівлі-продажу, не має місця примусове припинення права власності, оскільки викуп здійснюється за згодою власника.

Порівняльний аналіз абз. 1 та абз. 2 ч. 3 ст. 4 Закону дозволяє зробити висновок, що примусове відчуження земельних ділянок, яке застосовується у випадках відсутності згоди особи на викуп земельної ділянки, на відміну від викупу земельних ділянок, який застосовується при наявності згоди суб'єкта права власності на землю, може застосовуватись лише як **виняток**. На це ж вказує і ст. 15 Закону, частиною 1 якої встановлено, що у разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів

нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність **лише як виняток**.

З наведених норм видно, що примусове припинення права на земельну ділянку, на відміну від добровільного, допускається лише як виняток, що відповідає закріпленому в Конституції України принципу непорушності права власності. Так, відповідно до ст. 41 Конституції України встановлено, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. 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 і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Крім того, цей принцип знайшов своє закріплення в ст. 321 ЦК України.

Враховуючи такий підхід до примусового припинення права власності, виникають логічні питання щодо того, які обставини можна вважати винятковими і за наявності яких умов законодавство допускає можливість припинення права власності всупереч волі власника? Закон прямої відповіді на ці питання не дає. Однак окремі його положення дають можливість скласти загальне уявлення про те, що може вважатись винятком і наявність яких обставин є достатньою для примусового припинення права власності. Проведення аналізу цих положень Закону та чітке визначення умов, за яких допускається примусове припинення права власності у зв'язку з суспільною необхідністю, і становить мету цієї статті.

Дослідження питань, пов'язаних з примусовим припиненням права власності, в Україні вже проводились такими науковцями, як П. Кулініч, А. Баранюк, О. Єлісеєва, Н. Ільків, О. Ільницький.

Як зазначається в юридичній літературі, «розуміння «виключності» необхідності дає системне тлумачення положень Закону», а саме: ч. 1 ст. 2 Закону, ч. 4 ст. 4, ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 16 Закону [2, с. 239].

Розглянемо ці норми більш детально.

Частиною 1 ст. 2 Закону встановлено, що його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані з викупом земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для забезпечення суспільних потреб чи пов'язані з примусовим відчуженням зазначених об'єктів нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності, **якщо такі потреби не можуть бути забезпечені шляхом використання земель державної чи комунальної власності**. Таким чином, Закон вказує на те, що можливість викупу або примусового відчуження виникає виключно в тих випадках, коли об'єкти, під розміщення яких передбачається здійснити викуп або примусове відчуження, неможливо розмістити на землях державної або комунальної власності. Такий підхід видається цілком логічним, адже якщо у спорудженні певних об'єктів виникає потреба у держави (суспільства в цілому) або територіальної громади, то відповідно і є розумним задовольняти ці

потреби за рахунок використання земель (майна) насамперед державної або комунальної власності.

В ч. 4 ст. 4 Закону законодавець вказує на те, що викуп земельних ділянок для суспільних потреб, примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності здійснюються як виняток з дотриманням вимог екологічної безпеки, із забезпеченням подальшого раціонального використання земельних ділянок, **у разі якщо об'єкти, під розміщення яких передбачається відчуження земельної ділянки, можна розмістити виключно на земельних ділянках, що відчужуються, або якщо розміщення таких об'єктів на інших земельних ділянках безпосередньо завдасть значних матеріальних збитків або спричинить негативні екологічні наслідки відповідній територіальній громаді, суспільству або державі в цілому.** В цій нормі Закон вказує на неможливість розміщення об'єктів, під які провадиться відчуження земельної ділянки, на інших земельних ділянках. Однак при цьому в Законі не визначається, у чому полягає така неможливість. Виходячи з аналізу призначення об'єктів, під розміщення яких передбачається здійснити відчуження (далі — Об'єкти), можна допустити, що така неможливість полягає в тому, що розміщення такого об'єкта в іншому місці не забезпечить досягнення того позитивного ефекту (соціального, екологічного, економічного або забезпечення потреб безпеки та оборони), для досягнення якого і споруджується відповідний об'єкт.

Однак в такому випадку Закон допускає відступ від цього положення. Так, з одного боку, зазначається, що викуп або примусове відчуження можливі лише у разі, якщо Об'єкти можна розмістити виключно на земельних ділянках, що відчужуються, з іншого боку, у Законі вказується на те, що сама лише можливість розміщення цих об'єктів на інших земельних ділянках не означає, що не може бути прийняте рішення про розміщення об'єктів на безпосередніх земельних ділянках та про викуп або примусове відчуження останніх. Вирішального значення для прийняття рішення про викуп або примусове відчуження земельної ділянки в такому випадку Закон надає матеріальному та екологічному факторам, тобто, як зазначено в ч. 4 ст. 4 Закону, відчуження допускається, якщо розміщення таких об'єктів на інших земельних ділянках безпосередньо завдасть значних матеріальних збитків або спричинить негативні екологічні наслідки відповідній територіальній громаді, суспільству або державі в цілому.

Щодо положень цієї норми одразу виникає декілька питань. По-перше, співвідношення з положеннями ч. 1 ст. 2 Закону про те, що відчуження допускається лише у випадку, коли об'єкти, під розміщення яких передбачається здійснити відчуження, неможливо розмістити на землях державної або комунальної власності. Питання полягає в тому, яка норма матиме пріоритет у випадку, якщо Об'єкти можна розмістити на землях державної або комунальної власності, але це завдасть значних матеріальних збитків або спричинить негативні екологічні наслідки.

Якщо допустити, що пріоритет мають положення ч. 4 ст. 4 Закону, то тоді у випадку, якщо розміщення Об'єктів на земельних ділянках державної або комунальної власності завдає значної матеріальної шкоди або

спричиняє негативні екологічні наслідки, повинно прийматись рішення про розміщення таких об'єктів на інших земельних ділянках та відчуження останніх, всупереч положенням ч. 1 ст. 2 Закону. Якщо допустити, що пріоритет матимуть положення ч. 1 ст. 2 Закону, то у випадку існування можливості розмістити об'єкти на земельних ділянках державної або комунальної власності, навіть якщо це завдає значної матеріальної шкоди або спричиняє негативні екологічні наслідки, слід визнати неможливість прийняття рішення про розміщення цих об'єктів на землях приватної власності та про їх примусове відчуження.

На нашу думку, вирішувати це питання потрібно не лише виходячи з положень Закону, а й з урахуванням принципів цивільного, земельного та екологічного права, та деяких принципів, закріплених законодавством України. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», одними з основних принципів охорони навколишнього природного середовища є: **пріоритетність вимог екологічної безпеки**, обов'язковість дотримання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей [3]. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про охорону земель», до основних принципів державної політики у сфері охорони земель відноситься пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основно-го засобу виробництва [4].

Таким чином, якщо допустити розміщення об'єктів на земельних ділянках державної або комунальної власності зі спричиненням цим негативних екологічних наслідків, то такий підхід виглядає не лише нерозумним, а й таким, що суперечить певним принципам екологічного права та нормам законодавства України. Отже, на нашу думку, можливість спричинення негативних екологічних наслідків робить неможливим розміщення та будівництво відповідних об'єктів на землях державної або комунальної власності, а тому слід визнати можливим примусове відчуження земельних ділянок приватної власності навіть у тому випадку, якщо об'єкти, під розміщення яких передбачається здійснити відчуження, можна розмістити на землях державної або комунальної власності, але це спричинить негативні екологічні наслідки.

Стосовно завдання значних матеріальних збитків, як умови, яка виключає можливість розміщення Об'єктів на землях державної або комунальної власності, то такий підхід викликає у нас певні сумніви. Розглянемо цю ситуацію більш детально.

Насамперед, доцільно з'ясувати, що мається на увазі у Законі в цьому випадку під поняттям збитки та які збитки слід вважати значними.

На нашу думку, слід визнати дуже невдалим застосування законодавцем терміну «збитки» у нормі ст. 4 Закону. В цивільному праві під збитками прийнято розуміти — грошовий вираз матеріальної шкоди, яка завдана фізичній чи юридичній особі у зв'язку з порушенням її цивільного права іншою особою [5, с. 370].

У законодавстві України поняття збитків міститься в ЦК України та ГК України і їх прийнято поділяти на реальні збитки та упущену вигоду. Відповідно до ч. 2 ст. 22 ЦК України збитками є:

1) втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки);

2) доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода).

Згідно зі ст. 224 ГК України під збитками розуміються витрати, зроблені управненою стороною, втрата або пошкодження її майна, а також не одержані нею доходи, які управнена сторона одержала б у разі належного виконання зобов'язання або додержання правил здійснення господарської діяльності другою стороною.

В цих законодавчих актах йдеться про збитки, які заподіюються особі внаслідок неправомірних дій інших осіб або порушення останніми своїх зобов'язань перед управомоченою особою. Однак в Законі йдеться про збитки, яких особа може зазнати внаслідок вибору одного з варіантів власної поведінки. Тому загальноприйняте в цивільному праві розуміння терміну збитки не може застосовуватись до ситуації, передбаченої ч. 4 ст. 4 Закону.

Безумовно, у випадку, передбаченому ст. 4 Закону, не може йтися про упущену вигоду, а лише про реальні збитки, яких може зазнати або держава, або територіальна громада у випадку вибору іншого місця розташування об'єктів, під розміщення яких передбачається здійснити відчуження, на що вказує використання терміну «матеріальні».

Які ж збитки в такому випадку маються на увазі? На нашу думку, в такому випадку може йтися про реальне збільшення вартості будівництва або збільшення витрат на утримання та експлуатацію об'єкта в подальшому. При цьому ми вважаємо, що збільшення таких витрат у випадку, якщо є можливість розмістити Об'єкти на землях державної або комунальної власності, не повинно бути достатньою підставою для відчуження земель приватної власності, оскільки в такому випадку має місце порушення принципу рівності форм власності. Якщо один зацікавлений власник має можливість задовольнити свої потреби за рахунок своєї власності, то надання такому власнику можливості задовольнити свої потреби за рахунок власності іншого власника лише з тих мотивів, що це йому обійдеться дешевше, виглядає як дискримінація іншого власника. Таким чином, якщо допустити можливість примусового відчуження земельної ділянки приватної власності при можливості розташування об'єкта на земельних ділянках державної або комунальної власності лише на тій підставі, що це економічно є більш привабливим для держави або територіальної громади, на нашу думку, фактично означає задоволення потреб одного власника (держави або територіальної громади) за рахунок іншого (приватного), що є неприпустимим для нормального цивілізованого суспільства. Тим більше, що Конституція України закріпила рівність всіх суб'єктів права власності перед законом (ст. 13 Конституції України).

Отже, ми вважаємо, що примусове відчуження не може застосовуватися, якщо є можливість розміщення Об'єктів на землях державної або комунальної власності, навіть у разі, якщо це потягне за собою збільшення вартості будівництва об'єкта або витрат на його подальшу експлуатацію або утримання.

Крім невадлого застосування в ст. 4 самого терміну «збитки», Закон також не визначає, що слід розуміти під терміном «значні». Категорія «значні» є дуже суб'єктивною, і відсутність в Законі чіткого визначення критеріїв віднесення збитків до значних може призвести на практиці до неоднакового застосування цієї норми, що є неприпустимим, враховуючи винятковість правових відносин, які регулюються цією нормою.

На нашу думку, ч. 4 ст. 4 Закону потребує внесення змін відносно застосування терміну «значні матеріальні збитки». Ми вважаємо недоречним використання в цій нормі терміну «збитки», оскільки в такому випадку фактично мова повинна вестись про збільшення витрат на будівництво об'єкта та/або його утримання та експлуатацію після створення. Крім того, використання такої суб'єктивної категорії, як «значні», без чіткого визначення того, що під цим розуміється, є неприпустимим.

Наступна норма Закону, яка заслуговує на увагу в світлі питання про визначення обставин, за яких допускається примусове відчуження, — це ч. 2 ст. 15 Закону, якою встановлено, що примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, допускається як виняток, з мотивів суспільної необхідності лише в разі, якщо будівництво зазначених у частині першій цієї статті об'єктів передбачається здійснити із застосуванням **оптимального варіанта з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників**.

На нашу думку, ця норма кореспондується з ч. 4 ст. 4 Закону, і тому в цій нормі йдеться не просто про визначення оптимального варіанта будівництва, а й про визначення оптимального місця розміщення Об'єкта.

Закон в цій нормі вказує на застосування оптимального варіанта будівництва з урахуванням абсолютно різних чинників, однак не визначає, яким з чинників повинна віддаватись перевага при вирішенні питання визначення оптимальності варіанта. Так, з впевненістю можна говорити про те, що в більшості випадків з огляду на високу вартість технологій, які застосовуються для охорони навколишнього природного середовища, більш екологічний проект буде тягнути здорожчання проекту будівництва, а більш економічно вигідний буде менш екологічним. Так само більш технологічний проект буде більш дорожчим і навпаки. Це ж саме можна сказати і про співвідношення інших чинників. Тому ми вважаємо, що в законодавстві слід визначити пріоритетність різних чинників для визначення оптимальності варіанта будівництва.

На сьогодні вирішувати це питання, на нашу думку, слід насамперед виходячи з принципів, встановлених законодавством України. Конституцією Україна проголошена соціальною правовою державою (ст. 1). Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнані в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Забезпечення екологічної

безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16).

Як ми вже зазначали, ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює одним з основних принципів охорони навколишнього природного середовища **пріоритетність вимог екологічної безпеки** при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності. Виходячи з цього, ми вважаємо, що при вирішенні питання оптимальності варіанта пріоритет повинні мати насамперед екологічні та соціальні чинники, а вже потім економічні та інші.

В ч. 2 ст. 16 Закону зазначається, що вимога про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, підлягає задоволенню у разі, якщо позивач доведе, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника. Ця норма фактично вказує не на умови, за яких допускається примусове відчуження, а на предмет доказування у справах за позовами про примусове відчуження земельних ділянок у зв'язку з суспільною необхідністю. Слід зазначити, що формулювання цієї норми викликає досить суттєві зауваження до неї, однак це не стосується мети цієї статті і може стати предметом майбутніх досліджень.

Підсумовуючи наведене, можна говорити про те, що винятковість примусового припинення права власності проявляється в тому, що право власності приватного власника може бути припинене всупереч його волі виключно у тих випадках, коли суспільна потреба не може бути забезпечена іншим чином, ніж шляхом припинення права власності конкретного власника.

Виходячи з наведеного вище, можна виділити такі умови для примусового припинення права власності на земельні ділянки або інші об'єкти нерухомого майна у зв'язку з суспільною необхідністю:

– неможливість розміщення об'єкта, потреба в якому існує у суспільства або територіальній громаді, на землях державної або комунальної власності, яка полягає або у фізичній неможливості (відсутність земель державної або комунальної власності) або неможливість викликана екологічними факторами (можливість спричинення негативних екологічних наслідків);

– якщо розміщення таких об'єктів на інших земельних ділянках безпосередньо завдасть значних матеріальних збитків або спричинить негативні екологічні наслідки відповідній територіальній громаді або суспільству в цілому, тобто якщо будівництво цих об'єктів передбачається здійснити із застосуванням оптимального варіанта їх розміщення та будівництва з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників.

Лише за наявності цих обставин за Законом може бути прийняте відповідне рішення про примусове припинення права власності конкретної особи.

Проблеми дотримання права власності у зв'язку з примусовим його припиненням відповідно до Закону «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» не обмежуються розглянутими питаннями. Додаткового вивчення потребують питання визначення понять суспільна потреба та суспільна необхідність, оскільки загальний перелік об'єктів, під які можуть викупатись або примусово відчужуватись земельні ділянки, який наводиться у Законі, не можна вважати вдалим шляхом визначення цих понять.

Література

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. № 1559-VI (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 3613-VI від 07.07.2011 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1559-17&new>
2. Ільків Н., Ільницький О. Примусове відчуження земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності: правові проблеми// Право України. — 2011. — № 5. — С. 231–241.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII (в редакції від 14.07.2011 р. на підставі Закону № 3530-17) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>
4. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV (в редакції від 14.07.2011 р. на підставі Закону №3530-17) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
5. Луць В. Збитки // Енциклопедія цивільного права України / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; відп. ред. Я. М. Шевченко. — К.: Ін Юре, 2009. — С. 370.

В. В. Воловик

Київський університет туризму, економіки і права,
кафедра громадянського права і правового забезпечення туризму
ул. Генерала Жмаченко, 26, Київ, 02192, Україна

УСЛОВИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ В СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОЙ НЕОБХОДИМОСТЬЮ

Резюме

Статья посвящена проблемам правового регулирования принудительного прекращения права собственности в связи с принудительным отчуждением земельных участков, других объектов недвижимого имущества, расположенных на них, по причинам общественной необходимости. В результате анализа действующего законодательства, научной литературы сформулированы предложения по усовершенствованию положений Закона «Об отчуждении земельных участков, других объектов недвижимого имущества, расположенных на них, которые находятся в частной собственности, для общественных нужд или по причинам общественной необходимости» в части определения понятия «исключение по причине общественной необходимости», условий, наличие которых допускает принудительное прекращение права собственности в связи с общественной необходимостью.

Ключевые слова: прекращение права собственности, принудительное прекращение права собственности, общественная необходимость, принудительное отчуждение в связи с общественной необходимостью.

V. V. Volovyk

Kiev University of Tourism, Economics and Law,
The Department of Civil Law and Legal Provision of Tourism
Generala Jmachenko str., 26, Kiev, 02192, Ukraine

TERMS OF FORCED CESSATION OF PROPERTY RIGHTS IN CONNECTION WITH PUBLIC NECESSITY

Summary

The article is devoted to problems of legal regulation of forced cessation of property rights in connection with forced cessation of ground area, other real estate located therein for reasons of public necessity. As a result of the analysis of the current legislation, the scientific literature, the proposals on improvement of positions of the Law «On alienation of the ground areas, other objects of real estate located on them which are in the private property for social needs or for the reasons of public necessity» regarding concept definition «exception to reasons of public necessity», the conditions which allows forced cessation of property rights in connection with public necessity are formulated.

Key words: cessation of property rights, forced cessation of property rights, public necessity, forced alienation in connection with public necessity.