

М. П. МАРЧУК

*Макар Петрович Марчук, слухач магістратури
Хмельницького університету управління та права*

ОСОБЛИВОСТІ ВИЛУЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ТА З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Перебудова економіки та суспільного ладу нашої держави, хоча і є позитивною, породжує чимало окремих проблем як для пересічних громадян, так і для всього населення країни загалом.

Останнім часом дуже гостро постала проблема вилучення державою земельних ділянок із приватної власності громадян для державних потреб із відшкодуванням вартості ділянки. Причиною цього є розширення меж міст та необхідність будівництва нових об'єктів у зв'язку з проведенням довгоочікуваної масштабної події, для України і всього світу – Євро-2012¹.

Так, отримавши в квітні 2007 р. тендер на право проведення Євро-2012, наша держава має шанс прискореними темпами побудувати якісні автошляхи, аеропорти та готелі, здобула додатковий стимул для розвитку всієї туристичної та транзитної інфраструктури й отримала певні гарантії їх затребуваності в Європі. Водночас постали питання вилучення земель приватної власності в зв'язку з будівництвом спортивних споруд, доріг для їх сполучення та інших спортивних об'єктів.

Наслідком перемоги у тендері на право проведення Євро-2012 є можливість з невеликими фінансовими затратами побудувати нові об'єкти, необхідні громадянам, тобто підняти загальний рівень добробуту всього населення. Сумнівів у необхідності таких споруд для України та її населення в керівництві нашої держави переважно не виникає. Крім того, жоден водій не відмовиться від якісної автомобільної дороги, жодна сім'я не заперечуватиме проти створення нових робочих місць, жоден вболівальник не суперечитиме проти зведення нового спортивного об'єкта².

Однак, не все так бездоганно, як видається на перший погляд. Безумовно, у разі вилучення земель із приватної власності для забезпечення суспільних потреб виникатимуть конфлікти інтересів власників землі, з одного боку, та територіальних громад і держави – з іншого, позаяк постає питання, чи кожен буде згоден віддати свою земельну ділянку для таких потреб. Адже вилучення (примусове відчуження) її на тих умовах, які пропонує держава для власника земельної ділянки не завжди є вигідним (особливо з огляду оцінювання вартості вилученого об'єкта, яке проводиться, як правило, органом, встановленим державою). Крім того, викуп землі іноді суперечить планам землевласника щодо реалізації її корисного потенціалу. Простежується чітке нав'язування волі державних органів власнику землі³.

Однозначно, що самі власники намагатимуться відстоювати право власності на земельну ділянку і розташований на ній об'єкт, тлумачачи його як абсолютне і ніким не порушне. У свою чергу, органи, які намагатимуться вилучити її, спиратимуться на суспільну необхідність та відповідні норми нового законодавства, яке аж ніяк не на боці пересічної людини.

Вивченню питання відчуження земельних ділянок для суспільних потреб приділяли увагу В. Андейцев, А. Мірошниченко, В. Семчик та ряд інших відомих правознавців.

Про можливості зловживання органами влади своїми повноваженнями під час здійснення такого вилучення писали А. Жибер, Д. Хилюк та ін.

Слід зазначити, що проблемні питання вилучення земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності існували досить давно, проте особливо загострилися вони саме в зв'язку із зазначеними вище подіями та затвердженням Постанови Кабінету Міністрів України 22 лютого 2008 р. № 107, а згодом 14 квітня 2010 р. № 357 Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи – 2012 з футболу, яка закріпила пріоритетні завдання і заходи для всієї країни⁴. Також, 17 листопада 2009 р. було прийнято новий нормативний акт – Закон 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»⁵. З прийняттям цих нормативних актів з'явилась реальна можливість законними методами змусити землевласника віддати свою ділянку посилаючись на важливість та необхідність таких дій. Це стосується зокрема прав сільських, селищних та міських рад ставити питання про будівництво на відповідній території дороги чи готельного комплексу. Раніше ставились питання розміщення на певній території, наприклад, об'єктів заповідного фонду, чи віднесення цих площ до земель рекреаційного призначення⁶. Отже, підстава змінилася, а результат залишився таким самим.

Щодо цього питання світова практика правового регулювання земельних відносин, розглядаючи правову природу примусового припинення права власності на землю, однозначно підтримує обмеженість такого права суспільними та державними інтересами⁷.

Безумовно, суспільні потреби та необхідність мають домінувати над потребами індивідуума, зокрема і в земельній сфері. Можливо, такими мотивами керувався й сам законодавець. Але законодавче оформлення домінування суспільного над приватним викликає багато запитань у контексті того, чи не підміняє цей закон домінують суспільної потреби над приватною на домінування приватного інтересу над чимось правом влас-

ності⁸. Крім того, визначення терміну «суспільні потреби» у нашому законодавстві на відміну від світової практики, є дуже не чітким, що дає можливість його подвійного тлумачення, яке здебільшого є не вигідним для власника земельної ділянки.

Тому, метою цієї статті є встановлення всіх проблем законодавчого врегулювання поставленої проблеми, визначення дійсних випадків доцільного вилучення таких земель, встановлення чіткого переліку таких випадків, а також висвітлення рекомендацій щодо поліпшення законодавчого врегулювання процедури вилучення земель для суспільних потреб.

Також, варто розробити систему врегулювання розбіжностей між землевласником та органами державної влади з приводу оцінювання об'єкта, який підлягає вилученню.

Розгляду цього питання неодмінно має сприяти аналіз нормативно-правових актів вітчизняного законодавства. Так, примусове відчуження земельних ділянок приватної власності з мотивів суспільної необхідності регулюється такими нормативними актами: Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 р., Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р., законами України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. та «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12 липня 2001 р., постановами Кабінету Міністрів України «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок» від 11 жовтня 2002 р., якою затверджено Методику експертної грошової оцінки земельних ділянок, та «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» від 19 квітня 1993 р. та іншими нормативними актами, про які згадувалось вище.

Перш за все, треба зауважити, що згідно з Конституцією України примусове відчуження об'єктів права приватної власності може застосовуватись тільки як виняток із мотивів суспільної необхідності, на підставі й у порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із подальшим повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Отже, право власності на землю гарантується, і ніхто не може бути незаконно позбавлений чи обмежений в здійсненні цього права⁹. Таким чином, основний закон держави майже повністю захищає землевласника, встановлюючи лише деякі винятки.

Натомість, Закон 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» навпаки спрямований надати органам державної влади й органам місцевого самоврядування у визначених Законом випадках право ініціювати викуп приватних земельних ділянок, нерухомого майна і багаторічних насаджень, що на них розміщені, для реалізації проектів, спрямованих на задоволення громадських і державних інтересів (тобто, з мотивів суспільної необхідності чи для суспільних потреб).

Основна особливість цього Закону в тому, що він на відміну від всіх інших законодавчих актів дає визначення поняттям «суспільна необхідність» і «суспільна потреба», які необхідні для обґрунтування процедури вилучення земельної ділянки. Так, згідно із ст. 1 цього Закону суспільна необхідність – зумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку. Суспільна потреба – зумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба у земельних ділянках, у тому числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом¹⁰.

Попри наявність визначень, виникають колізії щодо до тлумачення іншого вжитого тут терміну – «виключна необхідність», оскільки його законодавче визначення відсутнє, і це дає підстави державним органам тлумачити його на власний розсуд, тим самим розширювати коло законодавчо встановлених випадків відчуження земельних ділянок із суспільної необхідності.

Водночас навіть у разі повної незгоди власника з мотивами відчуження, може застосовуватись примусове відчуження земельної ділянки, яке здійснюється за рішенням суду.

Крім того, дуже суб'єктивно є процедура оцінювання вилученого майна. Воно здійснюється відповідно до п. 3 Методики експертної оцінки земельних ділянок, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1531, і передбачає визначення ринкової (ймовірної) ціни продажу на ринку) або іншого виду вартості об'єкта оцінювання (заставна, страхова, для бухгалтерського обліку тощо), за яку він може бути проданий (придбаний) або іншим чином відчужений на дату оцінювання відповідно до умов угоди.

Інформаційною базою для експертного грошового оцінювання земельних ділянок можуть бути:

- документи, що підтверджують права, зобов'язання та обмеження стосовно використання земельної ділянки;
- матеріали про фізичні характеристики земельної ділянки, якість ґрунтів, характер та стан земельних поліпшень, їх використання згідно із законодавством;
- відомості про місце розташування земельної ділянки, природні, соціально-економічні, історико-культурні, містобудівні умови її використання, екологічний стан та стан розвитку ринку нерухомості в районі розташування земельної ділянки;
- інформація про ціни продажу (оренди) подібних об'єктів, рівень їх доходності, час експозиції об'єктів цього типу на ринку;
- дані про витрати на земельні поліпшення та операційні витрати, що склалися на ринку, а також про доходи і витрати виробництва та реалізації сільськогосподарської і лісогосподарської продукції;
- проекти землеустрою, схеми планування територій та плани земельно-господарського устрою, згідно з якими передбачається зміна існуючого використання земельної ділянки, що може вплинути на вартість об'єкта оцінювання;

– інші дані, що впливають на вартість об'єкта оцінювання.¹¹

Словосполучення «інші дані», дає змогу, враховуючи інші чинники, варіювати оцінку вартість у будь-який бік (як правило, у бік зменшення вартості). Виходячи з вищенаведеного автор, пропонує закріпити в Законі 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» таке:

– можливість власнику ділянки визначити експерта з оцінювання його землі в межах коштів, які витрачалися би державним органом на власного оцінювача;

– варіювання терміну, протягом якого відчужуватиметься земельна ділянка (враховуючи потреби власника на реалізацію вирощеної продукції), у межах терміну від 1 до 3 місяців;

– устанавити в окремих випадках обмеження на вилучення земельної ділянки (наприклад, коли земля є єдиним джерелом доходів її власника чи коли з нею пов'язані укладені довгострокові договори).

Внести зміни до Методики експертної грошової оцінки земельних ділянок, дозволивши враховувати інші дані, що впливають на вартість об'єкта оцінювання, лише в тому разі, якщо вони сприяють підвищенню вартості земельної ділянки, цим самим запобігти звуженню прав землевласника.

¹ Юнітіна О. Примусове припинення прав власників на землю / О. Юнітіна // Юридична газета. – 19 лютого 2008 р. – № 7. – С. 142–143.

² Жибер А. Примусове вилучення земель приватної власності з мотивів суспільної необхідності / А. Жибер // Правовий тиждень. – 8 січня 2008 р. – № 1 – 2. – С. 74–75.

³ Олійник О. Вилучення землі для суспільних потреб: закон є, якою буде його реалізація? / О. Олійник // Земельне право України: теорія і практика. – 2010. – № 2. – С. 58–60.

⁴ Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 № 107 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 18. – Ст. 482 ... 2010. – № 27. – Ст. 1066; Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2010 № 357 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 39. – Ст. 1297 ... № 80. – Ст. 2833.

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 № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

⁶ Хилюк Д. «Суспільна необхідність» легко позбавить будь-кого його приватної власності Д. Хилюк // Земельне право України: теорія і практика. – 2010. – № 4. – С. 14–17.

⁷ Жибер А. Примусове вилучення земель приватної власності з мотивів суспільної необхідності / А. Жибер // Правовий тиждень. – 8 січня 2008 р. – № 1 – 2. – С. 74–75.

⁸ Хилюк Д. «Суспільна необхідність» легко позбавить будь-кого його приватної власності Д. Хилюк // Земельне право України: теорія і практика. – 2010. – № 4. – С. 14–17.

⁹ Юнітіна О. Примусове припинення прав власників на землю / О. Юнітіна // Юридична газета. – 19 лютого 2008. – № 7. – С. 142–143.

¹⁰ 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 № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

¹¹ Про експертну грошову оцінку земельних ділянок: Постанова Кабінету міністрів України від 11.11.2002 № 1531 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 42. – Ст. 1941.

Резюме

У статті розглянуто питання захисту прав землевласників з урахуванням необхідності вилучення земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності. Виявлено недоліки чинного законодавства та запропоновано способи його вдосконалення.

Ключові слова: земельна ділянка, право власності, вилучення, суспільна потреба, суспільна необхідність, грошове оцінювання.

Резюме

В статье рассмотрено вопрос защиты прав землевладельцев с учетом необходимости изъятия земельных участков для общественных нужд и в связи с общественной необходимостью. Выявлены недостатки действующего законодательства и предложены способы его усовершенствования.

Ключевые слова: земельный участок, право собственности, изъятие, общественная нужда, общественная необходимость, денежная оценка.

Summary

In the article there were considered the question of the landowners' rights defence taking into account the necessity of lot lands separation for social needs and public necessity reasons. There were found the defects of the existing legislation and offered the ways of its improvement.

Key words: lot land, property right, separation, social need, public necessity, money estimation.

Отримано 22.11.2010