

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ В СВІТЛІ ЗАКОНОДАВЧИХ НОВЕЛ ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬ ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ

Розглядаються підстави для примусового відчуження об'єктів права приватної власності, передбачені в українському законодавстві, та пропонуються альтернативні засоби захисту прав на землю суб'єктів приватної власності.

Ключові слова: захист, право власності, примусове відчуження, використання земель, засоби захисту, визнання прав.

Рассматриваются основания для принудительного отчуждения объектов частной собственности, предусмотренные украинским законодательством, и предлагаются альтернативные меры защиты права на землю субъектов частной собственности.

Ключевые слова: защита, право собственности, принудительное отчуждение, использование земель, меры защиты, признание прав.

The author analyses the reasons for expropriation the objects of private property, stipulated in the Ukrainian legislation, and proposes the alternative protection measures of the land right the subjects of private property.

Key words: protection, ownership right, expropriation, land use, protection measures, recognition of rights.

У статті 41 Конституції України визначені гарантії права власності та захисту прав власників, а саме: «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 умов 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. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.». Крім вищезгаданих умов примусового відчуження об'єктів приватної власності, стаття 41 Конституції України також встановлює і підстави обмеження використання права власності. Зокрема використання права власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Отже, в статті 41 Конституції наведений перелік випадків, коли держава може здійснити примусове відчуження об'єктів права приватної власності. У цьому питанні Україна не є якимось винятком. Так, згідно статті 42 Конституції Італії в передбачених законом випадках приватна власність може бути відчужувана в суспільних інтересах при умові винагороди за збитки. Конституція Республіки Угорщина гарантує право власності, однак передбачає можливість відчуження майна виключно в державних інтересах у випадках і способом, що визначаються законом, та з повним, безумовним і негайним відшкодуванням вартості.

Підстави та порядок примусового відчуження земельних ділянок приватної власності з мотивів суспільної необхідності вперше було запроваджено Законом України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» в редакції Закону від 05 червня 2009 р.¹ При цьому зміні до Земельного кодексу України² (надалі – ЗК) були внесені пізніше – в листопаді 2009 р. Зміни, внесені Законом України № 1559 – VI від 17.11.2009 р. до ст.ст. 146-147 ЗК, призвели до скасування переліку суспільних потреб (ст. 146 ЗК), відповідно до якого закон дозволяв застосування примусового припинення прав на земельну ділянку у конкретних випадках (ст. 143 ЗК). З чинної редакції ст. 146 та ст. 147 ЗК випливає, що законодавець відмовився від переліку випадків примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, визначивши, що такі випадки та порядок встановлюється законом. Разом з тим, скасовані гарантії своєчасного повідомлення власника ділянки про примусове відчуження земельної ділянки (не пізніше, ніж за один рік до майбутнього викупу). Зокрема, ч. 3 ст. 8 Закону України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» в редакції Закону від 05 червня 2009 р., мова іде лише про визначення в рішенні про викуп об'єкта права приватної власності строку, в межах якого має бути укладено правочин щодо викупу такого об'єкта. А чи буде відомо власникові земельної ділянки про таке рішення законодавець нічого не говорить. Відсутні зобов'язання у органу влади щодо інформування власників земельних ділянок і у випадку прийняття рішення про примусове відчуження нерухомості (ч. 4 ст. 8 Закону України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» в редакції Закону від 05 червня 2009 р.). В ч. 8 вказаної статті законодавець визначає, що спори щодо викупної ціни об'єктів права приватної власності, прав, пов'язаних з користуванням земельними ділянками, вирішуються в судовому порядку. Натомість питання про оскарження рішень про викуп та примусове відчуження об'єкта приватної власності залишається відкритим.

Видається, що в цьому та в деяких інших випадках можна говорити про суттєве звуження державною гарантією права приватної власності на землю і виникнення передумов земельно-правових конфліктів суб'єктів права приватної власності, з одного боку, та держави, певних територіальних громад, з іншого боку.

В контексті національних проблем розмежування судових юрисдикцій, корупції і т.і., виникає питання про альтернативні засоби захисту прав на землю суб'єктів приватної власності.

Пункт «д» частини 3 статті 152 чинного ЗК передбачає можливість захисту прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки шляхом застосування інших, передбачених законом, способів.

Як відомо, Конвенція про захист прав людини та основних свобод з Протоколами 1, 4, 6 і 7³ була ратифікована Верховною Радою України Законом України № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р. з подальшими змінами від 24 березня 1999 року. Відповідно до статті 9 Конституції України щодо чинності міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, ці міжнародні договори є частиною національного законодавства України.

Прийнято вважати, що всі ми отримали додаткові гарантії поновлення прав через механізм застосування Конвенції і протоколів до неї.

Перш ніж заява буде розглянута по суті, вона має бути визнана прийнятною. Це означає, що Європейський суд може прийняти питання до розгляду тільки

після того, як було вичерпано всі національні засоби правового захисту – відповідно до загальноувизначених норм міжнародного права, і впродовж шести місяців від дати прийняття остаточного рішення. Інші критерії прийнятності викладені в статті 35 Конвенції⁴.

Відповідно до теми нашого дослідження викликають інтерес правила, викладені у статті 1 Протоколу № 1, яка є єдиною серед багатьох положень Конвенції, що стосується гарантій права власності.

Зазначена стаття Протоколу № 1 проголошує, що «Кожна фізична або 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. Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які, на її думку, є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів...».

Ця стаття Конвенції охоплює три чіткі правила. Перше, що має загальний характер і проголошує принцип мирного користування правом власності, викладене в першому реченні першої частини. Друге – стосується умов, за яких хтось може бути позбавлений майна. Третє правило визнає за державою право здійснювати відповідно до загальних інтересів контроль за користуванням майном шляхом уведення в дію законів, які на її думку, для цього потрібні.

Конвенція аж ніяк не забороняє позбавляти когось майна (тобто націоналізацію, експропріацію чи конфіскацію), але ставить перед діями держави низку умов, невиконання котрих призведе до порушення статті 1 Протоколу № 1.

На відміну від ЦК України⁵, за ЗК земля не є майном, але це не є перешкодою для розв'язання справи на підставі положень Конвенції. Суд самостійно оцінює визначення терміну «майно», причому його оцінка може відрізнитися від визначень, узвичаєних в системі внутрішнього права, а також від визначень, використаних у провадженнях національними судами. Така позиція відома як «автономне» тлумачення Європейським Судом поняття майна.

Стаття 1 Протоколу 1 (надалі С1П1) наводить два конкретні приклади втручання, а також загальний принцип «мирного володіння майном» – це відчуження майна; контроль за використанням майна.

Відчуження майна, згідно з практикою, включає експропріацію або націоналізацію майна державою. При цьому експропріацією є не тільки позбавлення права власності але й обмеження прав. Зазначений підхід до розуміння змісту експропріації традиційний і був також вживаний до радянських часів на території України, що входила до російської імперії.

Перелік суспільних потреб, для яких провадиться викуп земельних ділянок, що був визначений у статті 146 ЗК до листопада 2009 р., був вичерпним і таким, що, на нашу думку, відповідав критеріям пропорційності, справедливої рівноваги між вимогами забезпечення загальних інтересів громади та потребою окремої особи. В контексті викладеного стає зрозумілим зміст частини 3 статті 153 ЗК, коли власник земельної ділянки, яка викуплена для суспільних потреб, має право звернутися до суду з позовом про визнання недійсним чи розірвання договору викупу земельної ділянки та відшкодування збитків, пов'язаних з викупом, якщо після викупу земельної ділянки буде встановлено, що земельна ділянка використовується не для суспільних потреб. Інакше кажучи, законодавець передбачив в

зазначеній статті випадок порушення «Справедливої рівноваги» між вимогами пильнувати загальні інтереси спільноти та потребою захистити основні права особи. На нашу думку, у випадку вичерпання особою всіх засобів національного захисту, ця особа має всі підстави сподіватися на вирішення в Європейському суді справи на свою користь.

Якщо проаналізувати чинне законодавство України щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб, то ми дійдемо висновку про наявність певної колізії норм права. Так, ч. 2 ст.8 Закону України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» в редакції Закону від 05 червня 2009 р. встановлює викуп земельної ділянки лише за згодою її власника. Це правило узгоджується з приписами статті 41 Конституції України, а саме: 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 її вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Це конституційне правило знайшло адекватне відображення у вищенаведеному законі. Але чому підставою для примусового припинення права на земельну ділянку є рішення про примусове відчуження (!) на користь невідомої особи, а не про її викуп громадою, державою з мотиву суспільної необхідності (ч. 4 ст. 8 вищенаведеного Закону)? Відповідно до ч. 3 ст. 8 вищенаведеного Закону, рішення про викуп об'єктів права приватної власності для будівництва об'єктів чемпіонату приймається на підставі генеральних планів міст і населених пунктів, іншої затвердженої в установленому порядку містобудівної документації та документації із землеустрою. Видається, що в такому складному питанні має бути вичерпна визначеність про підстави щодо викупу нерухомості. В даному випадку можна стверджувати про невідповідність зазначеної норми, на який спираються заходи втручання, Конституції України, а отже це можна трактувати як існування передумови порушення Україною прав, гарантованих СІПІ щодо власників земельних ділянок.

На сьогодні не чітко визначені в законі процедурні питання на випадок експропріації земельної ділянки у особи, якій земельна ділянка не може належати на праві власності. Розглядаючи цивільно-правову відповідальність, можна констатувати, що умови використання повноважень та органи, які мають з них скористатися щодо припинення права на земельну ділянку з підстав, зазначених у пункті «е» статті 140 ЗК, взагалі не визначені. Тобто мова іде про суттєві прогалини в законодавстві, про невизначеність гарантій прав на землю, що може розглядатися як достатня і самостійна підстава для звернення за захистом прав, гарантованих СІПІ.

Питання виплати компенсації має істотне значення для встановлення пропорційності в діях держави, але, на думку Суду, виступає і як матеріальна умова в тих випадках, коли йдеться про позбавлення майна. Отже, відсутність хоча б якоїсь компенсації в таких випадках становитиме собою, за виключенням виняткових обставин, порушення СІПІ. Так, наприклад, відсутність в ЗК та інших нормативних актах обов'язку сплатити особі, якій земельна ділянка не може належати на праві власності, компенсацію за відчужену ділянку, може бути підставою для ухвалення рішення не на користь держави.

Підсумовуючи розгляд проблемних питань удосконалення юридичної відповідальності за порушення права власності на земельні ділянки в контексті міжнародних зобов'язань України, необхідно звернути увагу на таке. Встановлені

в статті 211 ЗК види юридичної відповідальності цілком узгоджуються з існуючою в Україні правовою системою і доктриною правого розвитку законодавства. Проте в ЗК мають знайти відображення конвенційні зобов'язання України, а саме: відповідальність держави України за порушення прав, гарантованих Конвенцією; пріоритетне застосування норм Конвенції при розгляді у національних судах земельних спорів.

1. Закон України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» в редакції Закону від 05 червня 2009 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska2.rada.gov.ua>. 2. Земельний кодекс України 2001 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska2.rada.gov.ua>. 3. *Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст* / За ред. О.Л.Жуковської. – К.: ВІПОЛ, 2004. – С. 921–947. 4. *Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т.* / Председатель редакционной коллегии В.А.Туманов. – М.: Норма, 2000. – Т. 2. – С. 722. 5. Цивільний кодекс України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska2.rada.gov.ua>