

Summary

The article under consideration is devoted to the study of peculiarities of family law regulation method as a criterion of family and civil law distinguishing. According to the results of the study it is concluded that under contemporary conditions of conversion from administrative command family law state regulation methods to the personal rights precedence, which provides comprehensive person's private life defense and non-interference of the state into family relations, the optional method occupies a dominant position in family law. Thus there are a number of family relations to be regulated by imperative methods, and this fact confirms the complex situational character of family law regulation methods and identifies the branch-wise independence of the Ukrainian family law.

Key words: method of the legal adjusting, domestic-legal adjusting, civil legal relationships, imperative method, non-mandatory method, of a particular branch independence.

Отримано 3.12.2009

О. С. ХАРЧЕНКО

Олеся Степанівна Харченко, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України

ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН З ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ЧИ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Право власності на землю, гарантоване Конституцією України, Цивільним та Земельним кодексами України, здійснюється за волею власника, незалежно від волі інших осіб, ґрунтується на засадах його непорушності, невтручання держави у його здійснення тощо. У певних виняткових випадках, визначених законом, може мати примусове припинення права власності. Так, відповідно до ст. 41 Конституції України 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. Реформування законодавства України характеризується активною правотворчістю, що зумовлює потребу дослідження змін у законодавстві на предмет дотримання у них прав особи, принципів добросовісності, розумності та справедливості, що має важливе значення для належного здійснення власником свого права власності. З урахуванням зазначеного, та у зв'язку із прийняттям Закону 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»¹ (далі – Закон) особливого інтересу для вивчення набули такі підстави припинення права власності як викуп земельної ділянки для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

Багато вчених у своїх працях досліджували ті чи інші аспекти відносин власності на землю, зокрема, і його припинення. Це В. І. Андрейцев, Г. Ю. Бистров, М. І. Козир, М. І. Краснова, В. З. Мунтян, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, В. З. Янчук, В. В. Носік та ін.

Так, як відзначає І. І. Каракаш, примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є новою підставою припинення права власності на землю, що в такій редакції не передбачалося в раніше чинному земельному законодавстві. У ньому закріплені визначені ознаки, подібні з примусовим викупом земельної ділянки для суспільних потреб. Ця подібність виявляється в приналежності відчужуваних земель,

що знаходяться у власності громадян чи юридичних осіб, у здійсненні відчуження за умови повного відшкодування вартості земельної ділянки тощо. Але примусовому відчуженню земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності передують введення воєнного чи надзвичайного стану. Це відрізняє його від всіх інших підстав припинення права власності на землю і додає йому самостійного значення. На його думку, не зовсім адекватним є і передбачений порядок відчуження (вилучення) земельних ділянок фізичних і юридичних осіб в умовах воєнного чи надзвичайного стану, визначений у традиційно загальному формулюванні «у порядку, встановленому законом». Він відзначає, що такий порядок примусового відчуження об'єктів права приватної власності відповідає положенням ст. 41 Конституції. Проте, згідно ст. 378 ЦК України і ст. 143 ЗК України відчуження чи вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності здійснюється в судовому порядку. Тому можуть виникати визначені складнощі з реальним гарантуванням цього порядку припинення права власності на землю в умовах воєнного чи надзвичайного стану. На його думку, для примусового відчуження земель з мотивів суспільної необхідності більш влживим є їхнє тимчасове вилучення, здійснюване в адміністративному порядку². Така позиція певною мірою видається обгрунтованою в частині, що стосується можливих складнощів судової процедури і часу, потрібного для розгляду такого роду справ при введенні воєнного чи надзвичайного стану. Однак така альтернатива як спрощений адміністративний порядок припинення права власності на земельну ділянку з мотивів суспільної необхідності не є виправданою з огляду на положення Конституції України, ЦК України, які гарантують захист і непорушність права власності. Крім того, ст. 124 Конституції України передбачає, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Згідно п. 8 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. вирішуючи спори про припинення права власності на земельну ділянку чи права користування нею, суди повинні враховувати, що орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування має право прийняти рішення про це лише в порядку, з підстав і за умов, передбачених ст.ст. 140–149 ЗК. У випадках, визначених цими нормами, припинення права власності на землю чи права землекористування провадиться за позовом відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування в судовому порядку, недодержання якого є підставою для визнання рішення цього органу та виданих державних актів недійсними³.

Така підстава припинення права власності як викуп земельної ділянки у зв'язку з суспільною необхідністю зазначена у ст. 350 ЦК України, ЗК України містить норму про викуп земельних ділянок для суспільних потреб (ст. 146) та примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності (ст. 147). Як бачимо, в ЦК України та в земельному законодавстві застосовуються терміни «суспільна необхідність», «суспільна потреба» для регулювання однорідних відносин і не завжди узгоджено. Тому їх слід проаналізувати. І так, потреба – це об'єктивна необхідність...суспільства в цілому⁴. Необхідністю є те, що неодмінно має статися в даних умовах і певним чином⁵. Відповідно до словника В. І. Даля, термін «потребность» – це «нужда, надобность, потреба, иногда в общем, отвлеченном значении», а «необходимый» – це «нужный, надобный, без чего нельзя обойтись». У перекладі ж на українську мову необхідність – це доконечна потреба. Закон закріпив наступні визначення: 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 законом⁶.

З урахуванням зазначеного можна вважати, що необхідність є крайнім ступенем потреби, тим, що настане неминуче. Такі ж потреби, як: під будівлі і споруди органів державної влади та органів місцевого самоврядування; під будівлі, споруди та інші виробничі об'єкти державної та комунальної власності тощо ніяк не відповідають критерію суспільної необхідності. Тому вдалою видається позиція розробників ЗК України, які

розмежували такі підстави припинення права власності як викуп для суспільних потреб і примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. Разом із тим, новий Закон це розмежування звів нанівець, закріпивши норми, що містять ідентичні підстави для викупу як для суспільних потреб, так і з мотивів суспільної необхідності, що може викликати труднощі в розмежуванні при практичному застосуванні, двозначності тлумачення. Слід також підкреслити, що цим Законом внесено зміни до ст. 350 ЦК України і ст.ст. 146, 147 ЗК України, в результаті чого ці норми втратили своє регулятивне значення, набувши відсильного характеру.

Здійснивши аналіз Закону, можна зробити висновок, що принцип винятковості, закріплений у ст. 41 Конституції України, недотримано у його нормах. Так, згідно із ч. 2 ст. 12 Закону, викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, може здійснюватися лише за згодою їх власників. Разом з тим, згідно зі ст. 15 Закону 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 мотивів суспільної необхідності і виключно під розміщення об'єктів, вказаних у цій статті. По суті, у більшості випадків у разі відмови власника з викупом для суспільних потреб належної йому земельної ділянки, уповноваженому органу достатньо змінити формулювання відповідного рішення з «суспільна потреба» на «суспільну необхідність», тим більше, що перелік підстав, наведених у цій статті, насправді під ознаку виключності не підпадають, можуть досить широко тлумачитись зацікавленими органами, особливо з урахуванням того, що низка з них одночасно в законі зазначені і як підстави для викупу для суспільних потреб, і як підстави для відчуження з мотивів суспільної необхідності, наприклад, під розміщення лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури – яка закріплена у ст.8 цього закону як підстава викупу для суспільних потреб, до прийняття аналізованого закону вона була визначена як підстава для викупу для суспільних потреб (ст. 146 ЗК України).

Сама термінологія цього закону потребує редагування. Наприклад, визначення викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб як передачі (ст. 1) – некоректне, за змістом цього поняття має бути вжито термін «відчуження», визначення суспільної необхідності не містить ознак попереднього та повного відшкодування вартості майна і лише із змісту закону (ст. 4) можна зрозуміти, що таке відшкодування матиме місце. У правовій літературі відзначається, що згода власника на викуп своєї ділянки для суспільної необхідності передбачає досягнення домовленості щодо наступних питань: згода власника, в цілому, на викуп земельної ділянки, що передбачає як припинення права власності на саму ділянку, так і на споруди, будови, насадження як окремі об'єкти права власності, розташовані на ній; домовленість щодо форми, строків, розмірів плати та інших умов викупу ділянки; домовленість щодо надання власникові ділянки іншої земельної ділянки замість тієї, що вилучається, з врахуванням її вартості при визначенні викупної ціни; визначення вартості земельної ділянки, що буде надана замість тієї, що викупується⁷. Слід відмітити, що позитивним моментом є детальне закріплення у ст. 10 Закону умов, форми та змісту повідомлення, що надсилається власнику земельної ділянки, щодо якої прийнято рішення про її викуп.

У ст. 2 Закону визначено суспільні відносини, на які сфера його дії не поширюється. Серед них – примусове відчуження земельних ділянок в умовах воєнного чи надзвичайного стану (реквізиція). Стаття 41 Конституції України містить загальну норму, яка визначає загальні засади викупу майна з мотивів суспільної необхідності і визначає, що ці відносини регулюються законом. ЦК України, ЗК України та спеціальні закони містять норми, що стосуються цих відносин. Разом із тим, вказаним Законом внесено зміни до ЦК України та ЗК України, в результаті яких, як уже зазначалось, ст. 350 ЦК України, яка містила загальні положення щодо суб'єктів, порядку та умов викупу земельної ділянки у зв'язку із суспільною необхідністю та ст. 147 ЗК України, яка регулювала аналогічні відносини, набули відсильного характеру. Аналізований Закон, як бачимо, не стосується відносин воєнного та надзвичайного стану, разом з тим внесеними ним змінами створено правовий вакуум щодо порядку та умов викупу земельної ділянки у зв'язку із

суспільною необхідністю відчуження її у разі настання такого стану. Стаття 353 ЦК України ґрунтується на положеннях Конституції України і ч. 1 її встановлено, що в разі стихійного лиха, аварії, епідемії, епізоотії та за інших надзвичайних обставин, з метою суспільної необхідності майно може бути примусово відчужене у власника на підставі та в порядку, встановлених законом, за умови попереднього і повного відшкодування його вартості (реквізіція), реквізіції ж майна в умовах воєнного та надзвичайного стану присвячено ч.ч. 2-6 цієї статті. Тобто поняття реквізіції є дещо ширшим, ніж у Законі, не зрозуміло – його положення не стосуватимуться реквізіції земельних ділянок взагалі, чи стосуватимуться лише у разі виникнення обставин, визначених у ч. 1 ст. 353 ЦК України? У будь-якому разі таке редагування ст. 350 ЦК України та ст. 147 ЗК України внесло складнощі у регулювання відносин, пов'язаних із викупом земельних ділянок у зв'язку із суспільною необхідністю в умовах воєнного та надзвичайного стану, адже спеціальні закони не в повній мірі визначають порядок відповідних дій. Питання запровадження правового режиму надзвичайного або воєнного стану регулюється Конституцією України (п. 20-21 ст. 106) та законами України «Про правовий режим воєнного стану» від 06 квітня 2000 р., «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р., «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. і «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р. Так, згідно з п. 6 ст. 17 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» впровадження цього правового режиму передбачає реквізіцію тільки ресурсів, що належать на праві власності юридичним особам. Таким чином, при впровадженні правового режиму надзвичайного стану Закон не допускає реквізіції земельних ділянок, що належать на праві приватної власності фізичним особам. Відповідно до ст. 25 зазначеного Закону юридичним особам, майно яких було реквізоване, відшкодовуються збитки у встановленому законодавством порядку. Особливий правовий режим може виникати при одночасному впровадженні правового режиму надзвичайного стану і правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації. Такий правовий режим, окрім Закону «Про правовий режим надзвичайного стану», регулюється також законами «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» і «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру». Особливістю цього правового режиму є те, що тільки за ним ст. 10 Закону «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» допускає застосування такого обмеження, як примусове відчуження об'єктів права приватної власності з обов'язковим наступним повним відшкодуванням їх вартості. На підставі цієї норми може застосовуватися вилучення земельних ділянок, які перебувають у приватній власності як юридичних, так і фізичних осіб⁸.

Також зовсім нелогічно виглядає те, що у ст. 351 ЦК України змін не вносилося і вона продовжує містити норми, які за змістом не відповідають зміненій редакції ст. 350 ЦК України та окремим положенням Закону. Мають місце й інші численні неузгодженості та двозначності формулювань.

Процес реформування законодавства триває, він зумовлений різними чинниками – змінами пріоритетів державної політики у відповідній сфері відносин, необхідністю виправлення прогалин у нормативно-правових актах, яке повинно здійснюватись із урахуванням правозастосовчої практики, наукових досліджень, вивчення зарубіжного досвіду тощо. Разом із тим, будь-які зміни повинні бути узгодженими і слугувати меті належного дотримання та врахування як інтересів держави і суспільства, так і прав та інтересів особи і громадянина.

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 року <http://www.portal.rada.gov.ua>.

² Каракаш І. І. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: Научно-практ. Пособие. – К.: Истина, 2004. – 216 с. – С. 178, 180-181.

³ Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» <http://www.portal.rada.gov.ua>.

⁴ Філософський словник / За ред. В. І. Шинкарука. – 2. вид., перероб. І доп. – К.: Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с. – С. 510.

⁵ 70. Філософський словник / За ред. В. І. Шинкарука. – 2. вид., перероб. І доп. – К.: Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с. – С. 437.

⁶ 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.

⁷ Цивільний кодекс України: Коментар. – Х.: ТОВ Одиссей, 2003. – С. 235.

⁸ Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Кол. Авт.: Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін.; За заг. ред. В. В. Медведчука. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 656 с. – С. 399-400.

Резюме

Наукова стаття присвячена дослідженню змін у законодавстві щодо відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Здійснено характеристику цих відносин та проведено їх аналіз.

Ключові слова: земельна ділянка, суспільна потреба, суспільна необхідність, викуп, відчуження.

Резюме

Научная статья посвящена исследованию изменений в законодательстве относительно отчуждения земельных участков для общественных нужд и с мотивов общественной необходимости. Осуществлена характеристика этих отношений и проведен их анализ.

Ключевые слова: земельный участок, общественная нужда, общественная необходимость, выкуп, отчуждение.

Summary

The scientific article is devoted to the research of the changes in the legislation for dispossession of land for public needs or for reasons of social necessity. Characteristics of these relations is done and their analysis is conducted.

Key words: a plot of land, public need, social necessity, redemption, dispossession.

Отримано 12.01.2010

О. П. ІВАНЧЕНКО

*Оксана Павлівна Іванченко, аспірантка
інституту держави і права ім. В. М. Ко-
рецького НАН України*

«ПРОЦЕДУРА РОЗКРИТТЯ ДОКАЗІВ НА СТАДІЇ ПІДГОТОВКИ СПРАВИ ДО СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ»

Прийняття Цивільного процесуального кодексу України 2004 року ознаменувалося запровадженням ряду нових для вітчизняного процесуального законодавства інститутів та процедур, що були спрямовані на докорінну зміну вектора розвитку цивільного процесу, реальне забезпечення права на судовий захист, остаточне утвердження принципу змагальності сторін, розширення дії принципу диспозитивності, і як наслідок – підвищення ефективності відправлення правосуддя.

Однією з суттєвих новел нового цивільного процесуального законодавства стало виокремлення та закріплення окремої стадії цивільного процесу – провадження у справі до судового розгляду. Саме тому особливий науковий інтерес становить проблематика пе-

© О. П. Іванченко, 2010