

ДО ПРОБЛЕМИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ З ПИТАНЬ ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ В ІНТЕРЕСАХ СУСПІЛЬСТВА

Клименко О.М.,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач сектору законопроектних робіт
Інституту законодавства Верховної Ради України*

У статті представлено наукові міркування автора щодо правової сутності спорів з питань примусового відчуження об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства з точки зору об'єктів судової охорони та захисту.

Ключові слова: публічно-правовий спір; адміністративна юрисдикція; суспільний інтерес; охоронюваний законом інтерес; примусове відчуження об'єктів права приватної власності.

В статье представлены научные рассуждения автора о правовой сущности споров по вопросам принудительного отчуждения объектов права частной собственности в интересах общества с точки зрения объектов судебной охраны и защиты.

Ключевые слова: публично-правовой спор; административная юрисдикция; общественный интерес; охраняемый законом интерес; принудительное отчуждение объектов права частной собственности.

The article presents the author's scientific reflections on the legal nature of disputes concerning private property objects expropriated for the interests of the society in contest of the remedies' objects.

Keywords: legal public dispute, administrative jurisdiction, public interest, legally protected interest, private property objects expropriation.

Сьогодні, перетинаючи 20-річний рубіж розвитку Української держави в умовах незалежності, ми намагаємося оцінити пройдений шлях, визначити здобутки і прорахунки, узагальнити набутий досвід, зробити висновки та визначити перспективи подальших наукових розвідок.

Цей період позначився комплексними реформами у різних сферах суспільного життя та державного устрою, які подекуди міняли свій курс, припинялися та розпочиналися знову. Деякі з них, котрі визріли на злеті «радянської перебудови» та гасла яких майоріли майже не в усіх державно-правових документах нової демократичної і незалежної України, зазнали істотних трансформацій. Поступово змінилися підходи до тих чи інших правових інститутів, у зв'язку з чим запроваджені щодо них нові механізми правового регулювання та засоби державного управління. До числа таких належить інститут права власності.

Із визнанням незалежності України, на підставі Декларації про її державний суверенітет від 16 липня 1990 р. та Закону «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р. наша держава обрала політичний курс на формування ринкової економіки. Прийнята Верховною Радою 1 листопада 1990 р. Концепція переходу до ринкової економіки була орієнтована на прискорення процесу роздержавлення та приватизації власності, формування на цьому ґрунті ефективного приватного власника. Активний розвиток ліберально-демократичних ідей, у тому числі щодо організації економіки, позначився поширенням ідеології ринкового фундаменталізму, що згодом була критично оцінена авторитетними іноземними [1] та вітчизняними [2, с. 66] вченими, а також приватновласницьких концепцій, що послужили ідеологічним і теоретичним підґрунтям для формування по суті протекціоністських підходів щодо

права приватної власності. Це у свою чергу вплинуло на формування правових основ інституту власності в Україні. Наразі внаслідок скасування Закону України «Про власність» від 7 лютого 1991 р. у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України, останній набув значення базового законодавчого акту для регулювання всієї системи відносин із приводу власності. Так у правовому регулюванні відносин власності відбувся перекид у бік їх приватноправового регулювання [3, с. 88]. На цьому ґрунті процес ринкових реформ і тотального роздержавлення власності позначився негативними явищами [4, с. 435; 5, с. 266].

Невиправдані суспільні очікування та чим далі загострюванні соціально-економічні проблеми вплинули на те, що приватновласницькі імперативи, втілені у конституційному принципі непорушності права приватної власності (ч. 4 ст. 41 Конституції України), поволи стали урівноважуватися ціннісними орієнтирами конституційного принципу «власність зобов'язує» (ст. 13 Конституції України). Останній у системній інтерпретації з іншими конституційними нормами забезпечує концептуальну і структурну єдність конституційного формату правового регулювання сфери суспільних відносин власності в суспільних інтересах. У свою чергу визрівають суспільні запити щодо розвитку механізмів примусового відчуження об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства (усуспільнення). Їхню правову основу заклали приписи ч. 5 ст. 41 Конституції України, якими, зокрема, передбачено, що 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.

У розвиток конституційних положень відповідні норми були включені до Цивільного кодексу України

(ст.ст. 321, 346, 350-353) та Земельного кодексу України (ст.ст. 83, 134, 143, 146, 147, 151). Однак їхні унормування не були узгодженими та не містили чітких процедурних правил щодо застосування таких заходів. І лише прийнятим 17 листопада 2009 р. спеціальним 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) було вперше визначено правове регулювання суспільних відносин у процесі відчуження в суспільних інтересах земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб. Цим Законом також внесено зміни до вище зазначених кодексів із метою уніфікації підходів і положень щодо регулювання відносин у визначеній ним сфері та інших законодавчих актів, зокрема Кодексу адміністративного судочинства України.

Аналіз механізмів правового регулювання, встановлених нині чинним законодавством, засвідчує загальний підхід законодавця щодо застосування заходів примусового відчуження об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства. Він полягає в оформленні такого примусового відчуження рішенням суду (абз. 5 ч. 1 ст. 1 Закону) з обов'язковим дотриманням компетентним органом (виконавчої влади або місцевого самоврядування) вимоги щодо попереднього застосування досудової процедури вирішення питання, зокрема, через пропозицію власнику щодо викупу майна (ч. 1 ст. 351 ЦК, ст. 15 Закону) або відповідного попередження про необхідність вжиття певних заходів щодо майна (ч. 1 ст. 352 ЦК). Слід погодитися із думкою Н. Ільків та О. Ільницького про те, що така концепція примусового відчуження приватної власності в суспільних інтересах є юридично правильною та обґрунтованою [6, с. 232].

З наукової точки зору її слушність можна обґрунтувати наступним. При вирішенні проблеми щодо застосування заходів примусового відчуження, з одного боку, йдеться про обов'язок держави забезпечити загальні суспільні інтереси, що об'єктивуються в реальних суспільних потребах і прямо чи опосередковано концентрують у собі інтереси кожного члена суспільства (у т.ч. й окремого приватного власника). Суспільні інтереси є конституційними цінностями, відповідно – обов'язок їх забезпечення державою в особі її органів є конституційним. Тому звернення суб'єкта владних повноважень до окремого приватного власника з пропозицією про його добровільну участь у державних справах є виправданим і правомірним. Більше того, таке звернення у певних випадках (приміром, в аспекті ч. 1 ст. 17 Конституції України) можна оцінювати як апеляцію до окремого члена суспільства щодо виконання ним суспільного обов'язку перед суспільством. З іншого боку, право приватної власності визнається суспільною

та соціальною цінністю (на рівні конституційної цінності), забезпечення гарантій непорушності якого також визначено обов'язком держави. Таким чином, у загальній постановці проблема примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах, насамперед, проявляє себе в правовому конфлікті, що виникає на рівні конституційних цінностей, охорона, забезпечення та захист яких покладається на державу. Визначення переваги тієї чи іншої конституційної цінності в конкретних життєвих реаліях вимагає об'єктивної, незалежної і неупередженої оцінки та певної правової легітимації для дій суб'єктів владних повноважень у сфері обмеженого державного впливу, що відповідає функціям судової влади. З огляду на викладене вважаємо, що обрана законодавцем концепція, за якою вирішення питання щодо усупільнення об'єктів права приватної власності покладається на суд із попереднім застосуванням досудової процедури узгодження (погодження) із власником позиції щодо його участі в суспільній (державній) справі, органічно прописується в конституційний формат інституту примусового відчуження приватної власності в суспільних інтересах.

Відтак, до категорії судових справ щодо примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах, насамперед, потрібно віднести ті, в рамках яких питання такого відчуження вирішується по суті, тобто, фактично, з приводу судової легалізації усупільнення об'єктів приватної власності. Крім того, у судовому порядку вирішуються також питання, пов'язані з погодженням місць розташування об'єктів, під будівництво яких вилучаються об'єкти нерухомості, що перебувають у приватній власності (ч. 12 ст. 151 Земельного кодексу України), сума відшкодування власнику за відчужене майно (викупна ціна) (ч. 5 ст. 352 ЦК), порядок її виплати, перелік і порядок надання майна замість відчуженого у передбачених законом випадках (ч. 3 ст. 16 Закону) тощо.

Відзначимо, що законодавством чітко не визначено коло спірних питань, що можуть бути предметом судового розгляду в рамках цієї категорії справ. Однак, беручи до уваги положення ч. 2 ст. 124 Конституції України, згідно з яким юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, є вірогідним, що предметом розгляду суду можуть бути будь-які спірні питання, що виникають у рамках відносин відчуження.

Разом із тим, піддаючи правовому аналізу зміст і характер спірних питань, що можуть виникати у процесі розвитку (руху) відносин із приводу усупільнення об'єктів права приватної власності, вважаємо, що їх можна поділити на дві групи. До першої слід віднести ті, що стосуються вирішення проблеми такого відчуження по суті, тобто судової легалізації усупільнення конкретного майна приватної власності та переходу права власності; до другої – інші спірні питання, що можуть виникати

у процесі здійснення таких заходів компетентними органами (суб'єктами владних повноважень) у рамках встановленої законом процедури відчуження. Критерієм для такої класифікації, як гадаємо, є сутність спору, основу якого становить природа та предмет суспільного конфлікту, що вимагає судового вирішення. Питання сутності спору є вихідним з точки зору визначення об'єкту та предмету судового захисту (відповідного правопорядку, правового режиму, конкретного суб'єктивного права чи законних інтересів), а також визначальним для цілей встановлення предметної підсудності спору судовому органу певного спеціалізації (виду судочинства).

Зауважимо, що з часу набуття чинності новим Цивільним процесуальним кодексом України та Кодексом адміністративного судочинства України в судовій практиці виникали проблеми щодо підсудності земельних спорів звичайним судам загальної юрисдикції (цивільної спеціалізації) чи спеціалізованим адміністративним судам. Свідченням тому є Постанова Верховного суду України від 3 квітня 2009 р. № 7 «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами».

Утім 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» було чітко визначено підсудність справ, що походять із врегульованих цим Законом суспільних відносин, адміністративним судам (ч. 1 ст. 16). Одночасно Законом внесено зміни до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), якими, зокрема, встановлено особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 183-1 КАС).

Не ставлячи під сумнів виправданість встановлення адміністративної юрисдикції щодо судового розгляду досліджуваної категорії справ, вважаємо за доцільне висловити деякі наукові міркування стосовно сутності окремих видів таких спорів згідно з вище наведеною класифікацією з точки зору аналізу об'єкту та предмету судової охорони і захисту при їхньому вирішенні.

Згідно з ч. 1 ст. 2 КАС завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (далі – суб'єкти владних повноважень), шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Під адміністративною справою визначено переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у

якому хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС).

Поняття «спір» в юридичній науці для цілей судочинства традиційно характеризують, як певний суспільно-правовий конфлікт, суперечку, розбіжність, вирішення якої покладається на органи судочинства [7, с. 236]. На увагу в цьому плані заслуговує позиція С. Я. Фурси, яка вказує на те, що якщо сприймати кожен цивільну справу як певну спірну або конфліктну правову ситуацію, то завданням цивільного судочинства стає розв'язання спорів, ліквідація правопорушень та відновлення порушених прав та законних інтересів [8, с. 56]. Таке визначення дає уявлення про сутнісні ознаки судового спору не лише як правового конфлікту, але як форми захисту прав і законних інтересів, що, на наш погляд, у принципі відповідає загальному змісту судового захисту.

Саме з цих правових підходів вважаємо слушним здійснити науковий аналіз спорів з питань примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах і визначити їх особливості за сутнісними ознаками з точки зору об'єктів судового захисту.

Згідно з ч. 1 ст. 16 Закону орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб звертається до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження зазначених об'єктів. Аналіз даного унормування у системному зв'язку з принципом непорушності права приватної власності (ч. 4 ст. 41 Конституції України, ч. 6 ст. 319, ст. 321 ЦК) дає підстави для визначення таких проєкцій наукового пошуку: чи містить такий позов ознаки спору для цілей судового захисту; чи є такий спір публічно-правовим в контексті предмету здійснення адміністративного судочинства, а також з точки зору його суб'єктно-об'єктного складу; які суспільно-правові цінності підлягають судовому захисту в рамках розгляду таких справ.

Насамперед, слід відзначити, що права природи такого позову є відмінною від правової природи традиційних процесуальних форм звернень до суду про захист прав та інтересів (п. 6 ч. 1 ст. 3 КАС). Як вбачається з загальної концепції Закону, звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з позовом про примусове відчуження об'єкта права приватної власності в суспільних інтересах продиктовано не потребою захисту прав чи інтересів держави або суспільства у зв'язку з їх порушенням, невизнанням чи оспорюванням. Такий позов, як вважаємо, має правовим підґрунтям необхідність визнання певних суспільних інтересів настільки значущими, що вони можуть виступити законними підставами для судової легалізації державного втручання в охоронюваний законом правопо-

рядок у сфері відносин приватної власності (щодо якої встановлений конституційно-правовий режим непорушності, у т.ч. з боку держави). Таким чином, об'єктом судової охорони та захисту при розгляді судом справ за такими позовами можна визначити: важливі суспільні інтереси (що визнаються конституційними цінностями); охоронюваний законом і державою правопорядок у сфері суспільних відносин приватної власності; суб'єктивне право приватної власності окремого власника, щодо якого застосовуються обмеження (у крайній його формі – примусового відчуження) для цілей забезпечення відповідних суспільних потреб.

Відзначимо, що Конституційний Суд України, обґрунтовуючи свою позицію у справі про охоронюваний законом інтерес (рішення від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004), виходив із того, що в юридичних актах термін «інтерес» вживається у широкому та вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами. Прикладом застосування поняття «інтерес» у широкому сенсі Суд вважає Конституцію України, відповідні положення якої наголошують на національних інтересах, інтересах національної безпеки, економічного добробуту, інтересах суспільства тощо. Вказуючи на наявність таких інтересів, Конституція України підкреслює необхідність їх забезпечення, задоволення чи захисту (пп. 3.1, 3.2 мотивувальної частини). Наведене підтверджує правильність авторської позиції в тому, що важливі суспільні інтереси, зокрема їхнє визнання для цілей обґрунтування та легалізації втручання держави, зокрема у сферу автономії приватного власника, може бути самостійним об'єктом охорони та захисту.

У зв'язку з цим науковий інтерес представляє питання, чи властиві для аналізованого позову ознаки спору, що є предметом судового розв'язання. У даному питанні автор виходить із того, що відправним моментом проблеми примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах, як зазначалося вище, виступає правовий конфлікт між самостійними конституційними цінностями – важливими суспільними інтересами та непорушністю права приватної власності. Адже є ймовірним, що окремий приватний власник може і не ставити під сумнів значущість суспільних потреб, на забезпечення яких спрямовані дії владного суб'єкта щодо застосування таких заходів, проте його заперечення можуть стосуватися їхньої обґрунтованості стосовно його (конкретно визначених) об'єктів права приватної власності. У такому разі позов слід розглядати у двох проекціях: перша полягає у вирішенні конфлікту на рівні конституційних цінностей як самостійних об'єктів охорони, зокрема, шляхом визнання пріоритету однієї з них, а відповідно – законності державного втручання (такий конфлікт по суті не містить ознак спору в сенсі судового захисту суб'єктивних прав, свобод чи інтересів); друга – у

розв'язанні спору щодо обґрунтованості застосування примусового відчуження стосовно конкретно визначених об'єктів, що вимагає захисту прав окремого приватного власника.

Такий підхід, на нашу думку, дає можливість більш глибоко оцінити сутність проблеми, що вимагає вирішення судом, а також розширює загальне уявлення про зміст і характер діяльності органів судової влади в умовах конституційного ладу.

Віднесення таких спорів до компетенції адміністративних судів вказує на їхню кваліфікацію як публічно-правових. Разом із тим, з наукової точки зору навряд чи можна говорити про існування публічно-правових відносин, що визначені об'єктною сферою щодо формування вимог за адміністративним позовом (п. 6 ч. 1 ст. 3 КАС), між суб'єктом владних повноважень і приватним власником, правовий статус і правовий режим майна якого визначається цивільним законодавством. Підтвердженням тому є передбачена Законом попередня (досудова) процедура погодження та викупу такого майна, що має цивільно-правову природу. Лише з моменту постановлення судового рішення про примусове відчуження конкретних об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства відносини між суб'єктом владних повноважень і приватним власником набувають характеру публічно-правових, відповідно спори, що можуть виникати між ними у рамках таких відносин (зокрема, щодо визначення компенсації за відчужене майно, порядку її виплати, надання майна замість відчуженого тощо) об'єктивно матимуть ознаки публічно-правових.

Наостанок слід звернути увагу на те, що відповідно з ч. 2 ст. 183-1 КАС розгляд і вирішення адміністративних справ про примусове відчуження віднесено до компетенції апеляційних адміністративних судів. Таку позицію законодавця можна пояснити намірами забезпечити ці справи від перспектив їхнього затягування у зв'язку з можливістю проходження через усі інстанційні судові стадії. Проте вірогідно, що за умови обґрунтованості та законності вимог позову про примусове відчуження прийняття рішення в інтересах суспільства не залежить від місця компетентного судового органу в судовій ієрархії.

Крім того, для даної категорії справ передбачене лише апеляційне оскарження (ч. 6 ст. 183-1 КАС). Однак з огляду на конституційні гарантії забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду (п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України), а також беручи до уваги предмет спору у даних справах, що пов'язаний із захистом конституційного права приватної власності, вважаємо необґрунтованим виключення стадії касаційного оскарження для цієї категорії справ.

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що правовий аспект примусового відчуження об'єктів права приватної власності з мотивів суспільної необхідності пов'язаний із проблемою забезпечення

публічних інтересів за рахунок обмеження свободи приватного власника. В умовах правової держави правомірність такого обмеження вимагає його пропорційності по відношенню до суспільних по-

треб, а відповідно – пошуку шляхів щодо утвердження балансу приватних і публічних інтересів, що має забезпечуватися усіма правовими засобами, у тому числі діяльністю органів судової влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности [пер. с англ.] / Джордж Сорос. - М. : ИНФРА-М, 1999. – 262 с. [Электронная версия]. – Режим доступа: <http://capitalizm.narod.ru> (25.10.2010).
2. Мамутов В.К. Хозяйственный кодекс в системе правового обеспечения экономики в Украине / В.К. Мамутов // Государство и право. – 2008. - № 6. – С. 65-72.
3. Клименко О.М. Проблеми правового забезпечення державної власності та примусового відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб в аспекті кодифікації господарського законодавства // Актуальні питання кодифікації законодавства України / За заг. ред. В. О. Зайчука. – Випуск 2. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2010. – 232 с. – С. 85-93.
4. Шевченко Я.М. Нове цивільне законодавство України в світлі здійснення ринкових реформ // Антологія української юридичної думки. В 10 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голов.) та ін. – К: Вид. Дім «Юридична книга», 2005.; Том 10: Юридична наука незалежної України / Упорядн.: В.Ф. Погоріло, І.Б. Ксенко, Н.М. Пархоменко; відп. ред. Ю.С. Шемшученко, В.Ф. Погоріло. – К.: Вид. Дім «Юридична книга», 2005. – 944 с. – С. 435-454.
5. Мамутов В.К. Проблеми загальнодержавного планування соціально-економічного розвитку країни / В.К. Мамутов // Держава і право у світлі сучасної юридичної думки: Збірник наукових праць. - К.: Вид-во "Юридична думка", 2010.- 456 с. - С.263-269.
6. Ільків Н., Ільницький О. Примусове відчуження земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності: правові проблеми / Н.Ільків, О.Ільницький // Право України. - 2011. - № 5. - С. 231-240.
7. Педько Ю.С. Публічно-правовий спір: питання сутності та змісту / Ю.С.Педько // Правова держава. Випуск 20. – Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – 600 с. – 232-241.
8. Цивільний процес України : академічний курс / [за ред. С. Я. Фурси]. - К.: Видавець Фурса С. Я. : КНТ, 2009. - 848 с.