

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У СПРАВАХ ПРО ПРИМУСОВЕ ВІДЧУЖЕННЯ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОСТІ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

На основі аналізу законодавства про примусове відчуження об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності та статус органів прокуратури досліджено питання процесуальної дієздатності прокурора на представництво державних інтересів у суді у справах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Зроблено висновок про визначальне значення державного інтересу для участі прокурора у цих справах.

Ключові слова: примусове відчуження земельної ділянки; мотиви суспільної необхідності; державний інтерес.



**Ільків
Наталія
Володимирівна,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ

Закріплене у статті 14 Конституції України положення про те, що «право власності на землю гарантується», слід розуміти як одну з основних гарантій права власності на землю. Але активні сучасні процеси розвитку відносин приватної власності в Україні неминуче та закономірно призвели до необхідності врахування публічного суспільного інтересу в реалізації власником своїх повноважень. Для врегулювання цих відносин у 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» [1] (далі – Закон про відчуження) закріплюються підстави та умови, за наявності яких припустиме обмеження права власності на земельну ділянку.

Відтворення у ч. 2 ст. 1 ЗК України згаданого конституційного положення вказує на обов'язок держави забезпечувати реалізацію права власності на землю. В юридичному механізмі забезпечення прав і свобод громадян у земельній сфері, дотримання балансу між інтересами окремого громадянина і держави особливе місце займає прокуратура.

Прийняття 14 жовтня 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру» призвело до істотного звуження участі прокурора в забезпеченні законності в різних сферах, зокрема цим законом скасовується функція прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів. У п. 1 Розділу XIII Закону наголошується, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Тобто повноваження прокуратури, крім сфери кримінального правосуддя, обмежуються виключно її можливістю здійснювати дії щодо виконання конституційної функції представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Ці обставини зумовлюють актуальність питань, пов'язаних із визначенням організаційних і процесуальних засад реалізації органами прокуратури повноважень у сфері відчуження об'єктів нерухомості, які перебувають у приватній власності, з мотивів суспільної необхідності.

Проблема відчуження об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності є комплексним правовим інститутом, що потребує під час його дослідження аналізу науково-практичних підходів представників науки конституційного, земельного права та теорії адміністративної юстиції щодо розуміння основних категорій. Ці питання ґрунтовно досліджувалися

у працях В. Авер'янова, О. Дзери, О. Єлісєєвої, М. Красової, П. Кулича, А. Мірошніченка, В. Носіка, Є. Суєтнова, М. Федорченка, М. Шульги та інших учених. Однак недостатніми є сучасні наукові розвідки щодо участі прокурора у справах про відчуження об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності.

Метою статті є аналіз підстав і форм участі прокурора в захисті державного інтересу у справах про примусове відчуження об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності в умовах реформування законодавства України про прокуратуру.

Чинне законодавство України побудовано на принципі захисту власності осіб від посягань з боку будь-яких інших суб'єктів. Проте, закріплюючи непорушність права власності, Конституція України зазначає, що «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі» та «примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності». Ці конституційні положення є свідченням визнання на конституційному рівні важливості та непорушності права приватної власності та водночас пріоритету інтересів суспільства.

В аспекті забезпечення земельних прав виражаються та поєднуються як приватні, так і публічні інтереси, що є явищем закономірним, яке пояснюється цінністю земель як для окремої особи, так і держави та суспільства в цілому.

Виходячи з переліку завдань і принципів організації та діяльності прокуратури, визначених ст. 1, 3 Закону України «Про прокуратуру», прокурор постає як суб'єкт, діяльність якого пов'язана з реалізацією як загальних суспільних та державних інтересів, так і інтересів окремих громадян.

Як відзначає О. Агеєв, державний інтерес знаходить свій вияв у підтримці такого стану суспільних відносин, який би повною мірою відповідав конституційним засадам правового регулювання та забезпечував баланс інтересів усіх членів суспільства в їх взаємовідносинах між собою та державою, а також реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя [2, с. 15].

В аспекті питання відчуження об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності з'ясування поняття «державного інтересу» має особливо важливе значення, оскільки відповідно до ст. 1 Закону про відчуження поняття «суспільна необхідність» визначається через поняття «загальнодержавні інтереси та інтереси територіальної громади», для задоволення яких допускається відчуження об'єктів.

Однак, якщо встановлення законності інтересу та його захисту щодо конкретної фізичної особи чи навіть юридичної особи не викликає труднощів, то визначити загальнодержавний інтерес чи інтерес територіальної громади є досить складним завданням, оскільки останні суб'єкти за своєю природою є правовою фікцією. Вказати на наявність загальнодержавного чи самоврядного інтересу та

довести його перед судом – обов'язок суб'єкта владних повноважень, який звертається до суду, згідно з правилами доказування в адміністративному судочинстві. Але і суд не може в своїй оцінці покладатися виключно на запевнення позивача незалежно від його державно-правового статусу, а мусить володіти достатньо переконливими аргументами на користь того, що подальше розміщення об'єктів, під які відчужується земельна ділянка та інші об'єкти нерухомого майна, становить інтерес саме для українського суспільства чи його окремої частини, а не для конкретного суб'єкта владних повноважень, який звернувся з позовом. Поданий у статті 15 Закону про відчуження перелік об'єктів, під розміщення яких можуть відчужуватися об'єкти нерухомості, в більшості своїй вказує на наявність загальнодержавних чи територіальних інтересів.

Відчуження земель приватної власності для подальшої передачі їх у державну чи комунальну власність для спорудження вказаних об'єктів є одним з елементів, на підставі яких можна декларувати наявність визначеного в Законі інтересу. Категоричність передання відчужуваних об'єктів у державну чи комунальну власність слідує як із визначення поняття «відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності» (ст. 1 Закону про відчуження), так і з ч. 1 ст. 18, згідно з якою «право власності на земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, викуплені для

суспільних потреб, переходить до держави чи територіальної громади після укладення договору купівлі-продажу (іншого правочину, що передбачає передачу права власності) та державної реєстрації такого права».

Разом із тим ч. 5 ст. 4 Закону про відчуження не є такою категоричною щодо суб'єктів, вказуючи, що викуплена або примусово відчужена земельна ділянка може бути передана в користування або у власність фізичній чи юридичній особі. Але при цьому обов'язковим є дотримання вимоги використання відчуженої земельної ділянки вказаними суб'єктами для цілей, пов'язаних із забезпеченням суспільних потреб або суспільної необхідності, визначених у рішенні органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про відчуження зазначеної земельної ділянки. Це підтверджується і нормою ч. 3 ст. 18 Закону: «використання та розпорядження земельною ділянкою, іншими об'єктами нерухомого майна, що на ній розміщені, викупленими для суспільних потреб або примусово відчуженими з мотивів суспільної необхідності, здійснюються в порядку, встановленому законом, для забезпечення суспільних потреб, що стали підставою для викупу таких об'єктів».

Таким чином, можливим є так званий перерозподіл власності – наприклад, примусове відчуження земельної ділянки від одного приватного власника з подальшою її передачею іншому приватному власнику-інвестору для побудови об'єктів національної безпеки й оборони чи для обслуговування транспорт-

ної та енергетичної інфраструктури або ж об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин приватним власником. Однак важливим є з'ясування можливості в цих випадках констатації державного інтересу.

Відповідно до викладеної в Рішенні Конституційного Суду України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) № 3-рп/99 від 8 квітня 1999 р. правової позиції (що фактично відтворює інтерпретацію можливості примусового обмеження права на безперешкодне користування власним майном лише в інтересах суспільства, закріплену ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р.): «Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств».

Проте таке широке застосування поняття «інтереси держави» у законодавстві про прокуратуру зазнало критики з боку Венеціанської комісії під час підготовки висновку щодо проекту Закону України «Про прокуратуру». Як зазначалося, термін інтереси держави можна трактувати дуже широко, і він може включати в себе загальний принцип законності – з тим наслідком, що будь-яке ймовірно не-правильне застосування закону, навіть у відносинах між приватними

особами, може розглядатися як порушення державних інтересів, яке дозволило б прокурору втрутитися. На думку експертів, таке тлумачення інтересів держави буде де-факто знову вводити загальний нагляд, і пропонувалося визначити в законі інтереси держави як «законні права держави» (наприклад, право власності, право на оподаткування та ін.).

Зважаючи на те, що реформування органів прокуратури було зумовлено насамперед необхідністю обмеження її втручання в діяльність органів виконавчої влади, недопущення перешкоджання діяльності й утиску інтересів приватних осіб та організацій, приведення основ організації діяльності прокуратури відповідно до принципу розподілу влади та до європейських стандартів, то тлумачення «інтересів держави» у Законі «Про прокуратуру» має свої особливості.

По-перше, при визначенні у ст. 2 Закону серед функцій прокуратури функції представництва інтересів громадянина або держави в суді окреслено її межі «у випадках, визначених цим Законом».

По-друге, у спеціальній статті Закону визначається, що прокурор здійснює представництво в суді «законних інтересів держави». Вказівку на «законні», очевидно, слід розуміти як такі, що прямо передбачені законодавством України.

По-третє, у ч. 3 ст. 23 Закону вміщено категоричну заборону на здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній.

По-четверте, здатність прокурорів представляти інтереси держави

є резервним варіантом, оскільки їх втручання обмежується таким положенням: «якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу». При цьому наявність таких обставин обґрунтовується прокурором у суді. Прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень. Виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді в разі, якщо захист законних інтересів держави не здійснюється або неналежним чином здійснюється суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримати від нього матеріали та їх копії.

Таким чином, прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

З'ясувавши передумови для встановлення державного інтересу у

примусовому відчуженні, констатація суспільної необхідності вимагає встановлення виключного характеру такої необхідності. Розуміння такої «виключності» необхідності дає системне тлумачення положень Закону про відчуження:

- такі потреби не можуть бути забезпечені шляхом використання земель державної чи комунальної власності (ч. 1 ст. 2 Закону);

- якщо об'єкти, визначені у ст. 15 Закону, 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 (ч. 4 ст. 4 Закону), а будівництво цих об'єктів передбачається здійснити із застосуванням оптимального варіанта з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників (ч. 2 ст. 15 Закону);

- будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника (ч. 2 ст. 16 Закону).

Такий комплексний критерій знову ж таки становить значне поле для дослідження з боку повноважних органів, оскільки для позитивного вирішення справи про примусове відчуження земельної ділянки та іншого нерухомого майна, що на ній розміщене, ретельного дослідження потребує твердження, що констатова-

ний державний інтерес не може бути задоволений в інший спосіб, крім як вилучення пропонованої земельної ділянки у її власника.

Під час вирішення пред'явлених позовів суди з'ясовують основні елементи правовідносин, які підлягають дослідженню та ґрунтуються насамперед на перевірці правового статусу суб'єкта владних повноважень, який звернувся із позовом.

Частина 1 ст. 183-1 КАС та ч. 1 ст. 16 Закону про відчуження визначають, що право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб.

Отже, виходячи зі змісту згаданих норм, а також ст. 60 КАС та ст. 23 Закону «Про прокуратуру», під час здійснення представництва інтересів держави в суді прокурор має право лише вступати у справу, порушену за позовом іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; ініціювати перегляд судових рішень, зокрема у справі, порушеній за позовом іншої особи; брати участь у розгляді справи; брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів держави в суді; з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії

документів, що містяться в матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Підстави для представництва прокурором інтересів держави визначено надзвичайно загально, і водночас відсутні будь-які застереження щодо можливості їх обмеження певними категоріями справ, у яких наявний державний інтерес. З огляду ж на характер суперечок про примусове відчуження земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, це одна з категорій справ, у якій чітко та однозначно прослідковується державний інтерес, що й постає однією з підстав для можливості участі прокурора.

Крім того, як правильно зазначив В. Сапунков, «...через охорону інтересів держави органи прокуратури захищають права і свободи громадян і, навпаки, забезпечуючи права і свободи громадян, вони одночасно захищають державні інтереси» [3, с. 157].

Таким чином, попри відведення внаслідок реформування законодавства прокуратурі субсидіарної ролі у представництві інтересів держави у суді слід констатувати, що наді-

лення прокурора відповідним арсеналом процесуальних засобів для забезпечення законності і правового захисту інтересів держави сприяє вдоволенню забезпечення законності в разі відчуження об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності. Подальший розвиток законодавства України має відбуватися з урахуванням важливого значення цієї функції та її конституційного закріплення.

Список використаних джерел:

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. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 47. – Ст. 543.

2. Агеев О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. В. Агеев. – Х., 2006. – 19 с.

3. Сапунков В. И. К вопросу об эффективности деятельности по представительству интересов граждан и государства в судах / В. И. Сапунков // Вопросы конституционно-правового статуса органов прокуратуры Украины та удосконалення її діяльності. Зб. наук. праць. – Х., 1999. – С. 157.

Ильков Н. В. Представительство прокуратурой интересов государства в делах о принудительном отчуждении объектов недвижимости с мотивов общественной необходимости.

На основе анализа законодательства о принудительном отчуждении объектов недвижимости с мотивов общественной необходимости и о статусе органов прокуратуры исследованы вопросы процессуальной дееспособности прокурора на представительство государственного интереса в делах о принудительном отчуждении земельного участка, других объектов недвижимого имущества, размещенных на нем, с мотивов общественной необходимости. Сделан вывод об определяющем значении государственного интереса для участия прокурора в этой категории дел.

Ключевые слова: принудительное отчуждение земельного участка; мотивы общественной необходимости; государственный интерес.

Ilkiv N. V. Representative of state interest prosecutor in cases of a force alienation of immobile objects due to public necessity.

A prosecutor is a subject, whose activity is related to realization of both state interests and interests of each citizens. The list of objects, that is determined in Law on alienations taking into account that the objects of the real estate can be alienated, specifies the presence of state interests.

Alienation of low lands of private property for further transmission of them in a public or communal domain for building of the indicated objects is one of the elements where it is possible to declare the presence of certain in Law interest.

Prosecutor realizes in a court the function of representative interests of citizen or state in the field of alienation of low lands and other objects, that are located on them, due to the reasons of public necessity.

A violations or threat of violations of state interest is basis of representative office in the court of state interest. The basis of representation of the state interests by the prosecutor have only general lines. There is no warning in relation to the possibility of limitation by certain categories of businesses, where the state is present. The nature of forced alienation of low lands and other immobile objects, that are located there, due to the reasons of public necessity, specifies, that it is a category of businesses with state interest. The participation of prosecutor is possible.

This function of prosecutor is connected with the reinforcement of public or local self-government authority and provision of legality in activity of these organs, and, defense of public interests.

The function of representative of interests of state in a court is closely constrained with the function of supervision after inhibition of rights and freedoms of citizen.

Conclusion about the important value of state interest is basic for participation of prosecutor in the cases about force alienation of objects due to the reasons of public necessity.

Key words: force alienation of lot land; reasons of public necessity; state interest.

Стаття надійшла до редакції 14.10.2014