

Застосування принципу «*Salus populi suprema lex esto*» під час розгляду адміністративними судами справ про примусове відчуження власності з мотивів суспільної необхідності

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2024

Дата публікації: 2024-08-05

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/zastosuvannia-pryntsyphu-salus-populi-suprema-lex-esto-pid-chas-rozhljadiu-administratyvnymy-sudamy-sprav-pro-prymusove-vidchuzhennia-vlasnosti-z-motyviv-suspilnoi-neobkhidnosti-2/>

Відомості про автора

Берназюк Ян Олександрович

д.ю.н., професор

Анотація

Захист суспільного інтересу (інтересів необмеженої кількості осіб) є надважливим критерієм здійснення правосуддя, особливо у контексті виконання адміністративними судами закріпленої безпосередньо у ч. 5 ст. 125 Конституції України функції «захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин».

Відповідно до ч. 3 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення; у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

Важливо, що у справах про примусове відчуження власності з мотивів суспільної необхідності адміністративний суд вирішує, головним чином не юридичний спір, а саме «іншу справу».

КАСУ спеціально виокремлює таку категорію справ як «справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності»:

1. такі справи розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження (п. 3 ч. 4 ст. 12, п. 3 ч. 4 ст. 257, ч. 4 ст. 267);
2. позовна заява про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності подається до адміністративного суду без сплати судового збору (ч. 3 ст. 267);
3. апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені (ч. 3 ст. 22);
4. судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Верховний Суд; судові рішення Верховного Суду набувають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені (ч. 6 ст. 267; див. Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012).

Специфіка розгляду судом цієї категорії справ визначена у статті 267 КАСУ, яка міститься у Глава 11 «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ».

Відмінністю справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності є те, що відповідно до ч. 2 ст. 184 КАСУ проведення врегулювання спору за участю судді не допускається в адміністративних справах, визначених Главою 11 за винятком справ, визначених статтею 267 цього Кодексу.

У такій категорії справ адміністративний суд виконує нетипову функцію: замість оцінки правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, суд у випадку задоволення позову:

1. фактично позбавляє власника (суб'єкта приватного права) права власності;
2. визначає об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель;
3. умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, збитків, заподіяних власнику внаслідок примусового відчуження, та їх розмір, визначений відповідно до закону;
4. строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені;
5. джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням.

Конституція України містить норми, які вказують на її загальну спрямованість саме на захист суспільних інтересів (інтересів необмеженої кількості осіб), зокрема, спеціально унормовуючи підходи до обмеження права приватної власності у випадку якщо такого обмеження вимагають суспільні інтереси.

Відповідно до ч. 3 ст. 13 Конституції України власність зобов'язує та не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Пріоритетність інтересів суспільства у випадку їх конкуренції з приватним інтересом підтверджується також положеннями ст. 23 Основного Закону України, згідно з якою кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

Загальновідомим є латинський вислів «*Salus populi suprema lex esto*» (Благополуччя народу має бути вищим законом); цей принцип (максима) частково розкритий в філософській праці римського письменника Марка Тулія Цицерона «*De Legibus*»; Джон Локк використав його як епіграф у своєму Другому трактаті про урядування («*Two Treatises of Government*») та визнав його як на фундаментальне правило для урядування.

Саме ефективність діяльності адміністративних судів при вирішенні спорів (інших справ) між особою та державою є важливою запорукою гармонійності відносин в цілому у суспільстві, довіри до держави та її інститутів, а також розвитку кожної особи як частинки суспільства та запобігання появи внутрішніх і зовнішніх загроз для такого суспільства.

Проте варто враховувати, що динамічність глобального цивілізаційного розвитку та, відповідно, те, що «лінійний погляд» на публічно-правовий спір (іншу справу) як конфлікт між «слабкою» людиною і «всесильною» державою не завжди відповідає дійсності та потребує корегування та врахування, зокрема, трискладового тесту вирішення адміністративного спору (іншої справи), який передбачає, що, приймаючи рішення у межах закону, суддівського розсуду (дискреції) та керуючись принципом верховенства права, варто обов'язково враховувати такі аспекти, як національна безпека, суспільний (публічний) інтерес та приватний інтерес.

Крім того, на сьогодні відбувається збільшення кількості спорів (інших справ) в адміністративних судах, що ініційовані, навпаки, суб'єктами владних повноважень та спрямовані на захист суспільних (публічних) інтересів, а також превентивних спорів (інших справ), які мають на меті підтвердження за позовом суб'єкта владних повноважень правомірності втручання у права особи.

Згідно з позицією Конституційного Суду України (абз. 3 п. 5 Рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023) адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість - засадничою для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді; в державі, керованій правовладдям,

мають діяти адміністративні суди, призначенням яких є захист особи супроти держави, неупереджене здійснення правосуддя протягом розумного строку, справедливий судовий розгляд справи та ухвалення судом обґрунтованого і законного рішення.

Велика Палата Верховного Суду систематично використовує поняття «суспільний контекст» для наведення мотивів своїх рішень (див. постанови від 17 січня 2019 року у справі № 11-1010сап18, від 12 лютого 2019 року у справі № 800/295/17, від 25 червня 2019 року у справі № 9901/644/18, від 29 серпня 2019 року, у справі № 11-312сап19, від 08 липня 2020 року у справі № 9901/251/19, від 28 січня 2021 року у справі № 11-255сап20 та від 28 лютого 2024 року у справі № 415/2182/20).

Як зазначено у постанові Верховного Суду від 9 лютого 2021 року у справі № 586/9/20-а, відповідно до статті 41 Конституції України 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 умови попереднього і повного відшкодування їх вартості.

У п. 3.2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 жовтня 2021 року № 7-р(II)/2021 міститься наступне твердження: з системного аналізу положень статей 13 і 41 Конституції України випливає, що право власності може бути обмежено (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 10 жовтня 2001 року № 13-рп/2001); право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання в це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства; при обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019). Аналогічні підходи застосовані у Рішенні Конституційного Суду України від 22 липня 2020 року № 8-р(I)/2020.

Відповідно до ч. 3 ст. 321 Цивільного кодексу України примусове відчуження об'єктів права власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього та повного відшкодування їх вартості.

Згідно з ч. 1 ст. 346 цього Кодексу право власності припиняється у разі, зокрема, примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону.

У ст. 350 Цивільного кодексу України також закріплено, що викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, приватної власності для суспільних потреб чи їх примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності здійснюються в порядку, встановленому законом.

Статтями 143 та 147 Земельного кодексу України передбачено, що примусове припинення прав на земельну ділянку здійснюється у судовому порядку у разі, зокрема, примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності; підстави та порядок примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності визначаються законом.

Правові, організаційні та фінансові засади регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності врегульовані спеціальним законом – 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».

Безумовно, під час вирішення справ такої категорії варто враховувати позицію ЄСПЛ.

Так, у пункті 42 рішення ЄСПЛ у справі «Кривенький проти України» (заява № 43768/07) зазначено, що Суд має оцінити, чи позбавлення права власності на земельну ділянку було законним, чи здійснювалося воно в інтересах суспільства та чи переслідувало законну ціль за допомогою засобів, достатньо пропорційних цілі, якої прагнули досягнути (див., серед інших джерел, рішення у справі «Москаль проти Польщі» (Moskal v.

Poland), заява № 10373/05, пункти 49, 50). Суд, серед іншого, вказав, що позбавлення майна відповідало суспільним інтересам і переслідувало законну ціль (пункт 44 вказаного рішення).

Важливою є позиція ЄСПЛ у справі «Ramazyan v. Armenia» (№ 54769/10), в якій заявника було позбавлено земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності на користь приватного підприємства, яке отримало ліцензію на видобуток корисних копалин. Заявник, стверджував про відсутність суспільного інтересу, бо видобуток корисних копалин, на його думку, мав комерційний характер. Уряд наполягав, що експропріація здійснена згідно з Законом. Той факт, що вона була проведена приватною компанією, жодним чином не виключає існування суспільного інтересу. Вирішуючи справу в частині наявності суспільного інтересу, ЄСПЛ вказав, що місцеві органи у цьому питанні користуються певною свободою розсуду. І оскільки Уряд стверджував, що відчуження земельних ділянок заявників необхідне для потреб держави у зв'язку з розробкою родовища, ЄСПЛ не має переконливих доказів, на основі яких можна було б дійти висновку, що вказані причини були необґрунтованими (пункт 50).

У пункті 53 рішення ЄСПЛ у справі "Трегубенко проти України" (заява N 61333/00) зазначено, що позбавлення майна може бути виправданим лише у випадку, якщо буде показаний, *inter alia*, "інтерес суспільства" та "умови, передбачені законом". Більше того, будь-яке втручання у право власності обов'язково повинно відповідати принципу пропорційності. Як неодноразово зазначав Суд, "справедливий баланс" має бути дотриманий між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав людини.

Також у пункті 23 рішення ЄСПЛ у справі «Федоренко проти України» (заява № 25921/02) наголошено, що втручання має підтримувати «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства та вимогами фундаментальних прав окремої особи.

В аспекті дотримання статті 1 Першого протоколу до Конвенції (право на мирне володіння майном) у процедурі примусового відчуження (вилучення) майна судом важливою також є практика ЄСПЛ у такій категорії справ, сформована, зокрема, справах *Nesic v. Montenegro* (заява № 12131/18), *Matteo v. Italie* (заява № 24888/03), *Porta Rufina v. Italy* (заява № 14346/05), *Mideo v. Italy* (заява № 19169/02), *Moreno Diaz Peca and others v. Portugal* (заява № 44262/10), *Maharramov v. Azerbaijan* (заява № 5046/07), *Hesz and others v. Hungary* (заява № 17884/12), *Vlastaris v. Greece* (заява № 43543/14), *Gauci and others v. Malta* (заява № 57752/16) та *Koutsokostas v. Greece* (заява № 64732/12).

Додатково використані джерела:

Берназюк Ян. Адміністративний суд: конституційний статус, завдання та місце в системі судоустрою України // Слово Національної школи суддів України. – 2023, № 2(43) 2023, С. 28-46.

http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2023_2_43/slovo02-23.pdf

Берназюк Ян. Верховний суд як суд права: чи існує суддівська правотворчість / https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/judicial_lawmaking_bernaziuk.pdf

Берназюк Ян. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert. – 2020. – № 6 (12). - С. 101-115.

<http://maup.com.ua/assets/files/expert/12/8.pdf>

Берназюк Ян. Принцип пріоритетності національної безпеки та його застосування судами в сучасних умовах // https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/priority_state_interests_bernaziuk.pdf

Берназюк Ян. Просто про складне: особливості розгляду Верховним Судом справ у порядку спрощеного провадження / <https://sud.ua/ru/news/blog/131143-prosto-pro-skladne-osoblivosti-rozglyadu-verkhovnim-sudom-sprav-u-poryadku-sproshchenogo-provadhennya>

Берназюк Ян. Спрощене позовне провадження в адміністративному судочинстві: практика Верховного Суду ЄСПЛ // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2018. – Серія Право. – Випуск 52. – Т. 1 – С. 65-68. <http://repository.vsau.org/getfile.php/18955.pdf>

Берназюк Ян. Судовий збір (court fees): конституційна гарантія незалежності суду чи перешкода у доступі до правосуддя? <https://constitutionalist.com.ua/sudovyj-zbir-court-fees-konstytutsijna-harantiia-nezalezhnosti-sudu-chy-pereshkoda-u-dostupi-do-pravosuddia>

Берназюк Ян. Судовий збір: між правом на доступ до правосуддя та принципом рівності усіх учасників судового процесу перед законом / https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prezent_Sud_zbir_dostyp_rivnist.pdf

Берназюк Ян. Суспільні інтереси та їх вплив на здійснення правосуддя в умовах воєнного стану // https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/5_%20presentation_bernaziuk_public_interests.pdf

Окрема думка від 15 липня 2024 року у справі № 852/2а-5/24 // <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120381132>

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)