

ДО ПИТАННЯ ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

ON THE ISSUE OF COMPULSORY EXPROPRIATION OF LAND PLOTS FOR REASONS OF PUBLIC NECESSITY

Сливка П.В., студент IV курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0009-0008-1246-1521

Єлсуков К.Р., студент IV курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0009-0009-1383-0330

Стаття присвячена дослідженню проблематики примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності. Автори концентрують увагу на відсутності в законодавстві чіткого визначення поняття «суспільна необхідність» та єдиного підходу до його тлумачення. У роботі підкреслюється, що чинне законодавство України не містить чітких критеріїв, за якими може бути встановлено наявність суспільної необхідності, що створює ризики довільного тлумачення відповідного поняття органами державної влади та місцевого самоврядування.

Особлива увага у статті приділяється судовій практиці, яка яскраво демонструє відсутність єдиного підходу до застосування поняття «суспільна необхідність». Автори підкреслюють, що наявні рішення судів свідчать про істотні розбіжності у підходах до визначення змісту цього поняття. Такі відмінності призводять до неузгодженості судової практики щодо визначення змісту та меж поняття суспільної необхідності, що у результаті призводить до різного застосування норм Закону у подібних правовідносинах та негативно впливає на передбачуваність судових рішень і забезпечення балансу між публічними та приватними інтересами.

Підкреслюється важливість на законодавчому рівні чітко визначити критерії суспільної необхідності, відповідно до яких органи державної влади та суди у кожному конкретному випадку обґрунтовували б необхідність примусового відчуження земельної ділянки. Наголошується, що запровадження таких критеріїв сприятиме забезпеченню правової визначеності, значно зменшить можливість зловживання з боку державних органів та слугуватиме додатковою гарантією, яка захищатиме громадян від свавільного позбавлення майна.

Особливу увагу приділено аналізу практики Європейського суду з прав людини щодо застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Підкреслюється, що практика ЄСПЛ визнає різні цілі, які підпадають під визначення поняття «суспільний інтерес».

Зроблено висновок, що відсутність у національному законодавстві чіткого нормативного закріплення поняття «суспільна необхідність» та визначених критеріїв її становлення породжує значні труднощі у правозастосуванні. Дослідження судової практики засвідчує відсутність єдиного підходу до розуміння вказаного поняття та його змістового наповнення, що у свою чергу, зумовлює непослідовність і непередбачуваність судових рішень, а також створює ризики порушення балансу між публічними інтересами держави та приватними інтересами громадян.

Ключові слова: суспільна необхідність, примусове відчуження, земельна ділянка, право власності, права людини, громадяни.

The article is devoted to the study of the issue of compulsory alienation of land plots on grounds of public necessity. The authors focus on the absence in the legislation of a clear definition of the concept of "public necessity" and a unified approach to its interpretation. The paper emphasizes that the current legislation of Ukraine does not contain clear criteria for establishing public necessity, which creates risks of arbitrary interpretation of the relevant concept by state authorities and local self-government bodies.

The article pays particular attention to judicial practice, which clearly demonstrates the lack of a unified approach to the application of the concept of "public necessity." The authors emphasize that existing court decisions indicate significant differences in approaches to defining the content of this concept. Such differences lead to inconsistencies in judicial practice regarding the definition of the content and limits of the concept of public necessity, which ultimately results in the inconsistent application of the provisions of the Law in similar legal relationships and negatively affects the predictability of court decisions and the balance between public and private interests.

The importance of clearly defining the criteria for public necessity at the legislative level is emphasized, according to which state authorities and courts would justify the need for compulsory alienation of land plots in each specific case. It is emphasized that the introduction of such criteria will contribute to ensuring legal certainty, significantly reduce the possibility of abuse by state authorities, and serve as an additional guarantee that will protect citizens from arbitrary deprivation of property.

Particular attention is paid to the analysis of the practice of the European Court of Human Rights regarding the application of Article 1 of the First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It is emphasized that the practice of the ECHR recognizes various objectives that fall under the definition of "public interest".

It has been concluded that the absence of a clear regulatory definition of the concept of "public necessity" and specific criteria for its establishment in national legislation creates significant difficulties in law enforcement. A study of judicial practice shows that there is no uniform approach to understanding this concept and its meaning, which in turn leads to inconsistency and unpredictability in court decisions and creates risks of upsetting the balance between the public interests of the state and the private interests of citizens.

Key words: public necessity, compulsory alienation, land plot, property rights, human rights, citizens.

Постановка проблеми. Актуальність проблеми примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності зумовлена недосконалістю нормативно-правового регулювання та відсутністю єдності у правозастосуванні. У чинному законодавстві не визначено чітких критеріїв, за якими може бути встановлена наявність суспільної необхідності, що створює ризики довільного тлумачення цього поняття органами влади.

Метою статті є аналіз змісту та ознак поняття суспільної необхідності у контексті примусового відчуження земельних ділянок, здійснений на основі узагальнення національної судової практики та практики Європейського суду з прав людини.

Виклад основного матеріалу. Процедура примусового відчуження земельних ділянок є складним правовим механізмом, що безпосередньо зачіпає одне з осно-

воположних прав людини – право власності. Її здійснення ґрунтується на принципі суспільної необхідності, який є визначальною умовою законності вилучення земельної ділянки у приватного власника.

Актуальність зазначеної проблеми полягає у відсутності в законодавстві чіткого визначення поняття «суспільна необхідність» та єдиного підходу до його тлумачення. Це зумовлює неоднозначність правозастосування і створює ризики порушення балансу між публічними інтересами держави та приватними інтересами громадян.

Так, відповідно до ст. 1 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» від 17 листопада 2009 року № 1559-VI, суспільною необхідністю вважається обумовлена 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 [1].

На нашу думку, таке формулювання поняття суспільної необхідності через «виключну необхідність, обумовлену загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади», породжує відсутність єдності в правозастосуванні та створює ризик довільного трактування, що, у свою чергу, може призводити до порушення прав приватних власників і зменшення передбачуваності державних рішень.

Подібної позиції дотримується Є.П. Суетнов, який зазначає що визначення «суспільної необхідності» через призму поняття «виключна необхідність» дещо неточне і непридатне для потреб практики примусового відчуження. Це зумовлено тим, що таке визначення не виключає того факту, що його можна по-різному та без уточнень тлумачити [2, с. 26].

Варто звернутися до судової практики, яка наочно демонструє зазначені вище тези про відсутність усталеного підходу до тлумачення поняття «суспільної необхідності».

Так, у низці судових рішень зазначається, що розміщення об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення, саме по собі визнається законодавцем як суспільна необхідність, що не потребує додаткового доведення з боку відповідних органів влади. Такий підхід спостерігається, зокрема, у тлумаченні положень 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» від 17 листопада 2009 року № 1559-VI, яким прямо визначено вичерпний перелік об'єктів, для розміщення яких допускається примусове відчуження земельних ділянок. Суд звернув увагу, що вказаний Закон не встановлює додаткових вимог щодо відповідних органів в частині окремого доведення суспільної необхідності розміщення об'єктів під видобування корисних копалин загальнодержавного значення, переваг економічної ефективності від надання в оренду земельної ділянки для видобування корисних копалин в порівнянні з використанням земельної ділянки в сільськогосподарській діяльності [3].

Водночас у іншому рішенні Верховний Суд наголошує, що сам факт наявності на земельній ділянці корисних копалин загальнодержавного значення не може автоматично свідчити про наявність суспільної необхідності. Також суд зазначає, що не надано жодного доказу, що суспільство не може існувати без корисної копалини польового шпату чи зупинення видобування на спірній земельній ділянці польового шпату призведе до зупинення заводів, підприємств, також не доведено, що такі потреби територіальної громади як зайнятість населення і сплата обов'язкових платежів до бюджету, можливо забезпечити лише шляхом

примусового відчуження належної на праві власності відповідачу земельної ділянки й що такі потреби не можуть бути забезпечені на інших договірних умовах [4].

Таким чином, наявні рішення свідчать про неузгодженість судової практики щодо визначення змісту та меж поняття суспільної необхідності. У результаті це призводить до різного застосування норм Закону у подібних правовідносинах, що негативно впливає на передбачуваність судових рішень і забезпечення балансу між публічними та приватними інтересами.

Наступним аспектом, який впливає на проблематику вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності є відсутність законодавчо закріплених критеріїв за якими б суд вирішував належність та необхідності відчуження земельної ділянки та об'єктів, що на ній розташовані. Закон 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» від 17 листопада 2009 року № 1559-VI містить лише підстави та перелік об'єктів для розміщення яких можуть примусово вилучатися земельні ділянки. Натомість, у законодавстві відсутні чіткі критерії для визначення того, що саме слід розуміти під «суспільною необхідністю». Не визначено, яким чином оцінюється суспільна значущість проєкту для реалізації яких можуть примусово вилучатися земельні ділянки, які межі допустимого втручання у право приватної власності, а також як співвідносити інтереси держави чи громади з правами власника земельної ділянки. Така невизначеність призводить до суб'єктивного тлумачення поняття суспільної необхідності судами та органами влади, що створює ризики зловживань і порушення принципу пропорційності при примусовому відчуженні земель, що у свою чергу може призводити до порушення одного з основоположних та конвенційних прав людини, гарантованого ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Даний протокол гарантує, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права [5]. У п. 53 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Трегубенко проти України» зазначено, що позбавлення майна може бути виправданим лише у випадку, якщо буде наявний «інтерес суспільства» та «умови, передбачені законом». Також суд звертає увагу, що «справедливий баланс» має бути дотриманий між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав людини. [6].

Таким чином, вважаємо, за необхідне на законодавчому рівні чітко визначити критерії суспільної необхідності, відповідно до яких органи державної влади та суди у кожному конкретному випадку обґрунтовували б необхідність примусового відчуження земельної ділянки. Запровадження таких критеріїв сприятиме забезпеченню правової визначеності, значно зменшить можливість зловживання з боку державних органів та слугуватиме додатковою гарантією, яка захищатиме громадян від свавільного позбавлення майна.

У цьому контексті постає проблема, пов'язана з конкуренцією між «приватним інтересом» та «суспільним інтересом». Отже, для підходів зазначених понять доречно звернутися до практики ЄСПЛ щодо ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Так, у справі «Белане Надь проти Угорщини» (заява № 53080/13, п. 113) [7] будь-яке втручання державного органу в мирне володіння «майном» може бути виправданим, лише якщо воно служить законним суспільним (або загальним) інтересам. Тобто, право на володіння майном не є абсолютним і у разі необхідності для суспільних потреб або інтересів воно може бути відчуженим. Підкреслимо, що практика ЄСПЛ визнає різні цілі, які

підпадають під визначення поняття «суспільний інтерес», зокрема це може бути: закріплення землі у зв'язку з реалізацією місцевого плану землеустрою, у справі «Скібіньський проти Польщі» (заява № 52589/99, п. 86) [8]; усунення соціальної несправедливості в житловому секторі, у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» (заява 8793/79, п. 45) [9]; щодо надання житлових будинків у контексті економічної та планової політики держави, у справі «Марія Аззопарді проти Мальти» (заява № 22008/20 п. 53 і п. 60) [10] тощо. Окрім цього, у справі «Колишнього короля Греції та інших проти Греції» (заява № 25701/94, п. 87) [11] Суд зазначає, що перелік цілей, яким може служити втручання, щоб підпасти під сферу поняття суспільного інтересу, розлогий і може включати різні нові цілі, яким служать міркування державної політики в різних фактичних контекстах. Зокрема, рішення про прийняття законів про експропріацію майна або щодо виплат соціального страхування зазвичай передбачає розгляд політичних, економічних і соціальних питань. І також, у вже зазначеній справі «Белане Надь проти Угорщини» (заява № 53080/13, п. 113) [7], Суд зазначає, що поважатиме рішення законодавчого органу щодо того, що є «суспільним інтересом», за винятком випадків, коли це рішення явно не має розумних підстав. Отже, в контексті відчуження земельної ділянки необхідно використовувати розумні підходи і для цього необхідно визначити в 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» яким принципом під-

падемо обумовленість загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади.

Крім, дотримання балансу між «приватним інтересом» та «суспільним інтересом» Суд наголошує, що необхідна справедлива компенсація або в іншому випадку такий підхід буде вважатися, як таким, що порушує ст. 1 Першого Протоколу ЄКПЛ. Зокрема, прикладами є рішення «Гуісо-Галлісей проти Італії» (заява № 58858/00, п. 103) [12] та «Морено Діаз Пена та інші проти Португалії» (заява № 44262/10 п. 76) [13], де суд прийшов до висновку, що баланс між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту індивідуальних основних прав, згаданих вище, як правило, досягається тоді, коли компенсація, виплачена особі, чие майно було вилучено, розумно співвідноситься з його «ринковою» вартістю, визначеною на час експропріації. У справі «Вістіш та Перепйолкінсв проти Латвії» (заява № 71243/01, п. 111) [14], Суд зазначив, що будь-який інший підхід може відкрити двері до певної невизначеності чи навіть довільності.

Висновки. Отже, відсутність у законодавстві чіткого визначення поняття «суспільної необхідності» та критеріїв її визначення спричиняє проблеми у правозастосуванні. Зокрема, аналіз судової практики свідчить про відсутність єдиного підходу до її розуміння, та тлумачення відповідних критеріїв, що у свою чергу призводить до непередбачуваності судових рішень та можливості порушення балансу між публічними та приватними інтересами. Така невизначеність створює ризики свавільного втручання у право приватної власності, яке є одним із основоположних прав людини.

ЛІТЕРАТУРА

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 17 листопада 2009 року № 1559-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2.
2. Суетнов Є.П. Актуальні питання відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності. *Теоретичні та практичні проблеми земельної реформи в Україні* : зб. наук. пр. за матеріалами круглого столу, 15 лист. 2019 р. Харків : НДІ ПЗІР НАГрНУ, 2019. С. 23-28.
3. Постанова Касаційного адміністративного суду від 03.03.2020 у справі № №850/8/19 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88061961> (дата звернення: 08.11.2025).
4. Постанова Касаційного адміністративного суду від 13.02.2019 у справі № №874/4/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79791148> (дата звернення: 08.11.2025).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 08.11.2025).
6. Case of Tregubenko v. Ukraine (Application no. 61333/00): Judgment of ECHR of 2 November 2004. HUDOC: database / European Court of Human Rights. URL: TREGUBENKO v. UKRAINE (дата звернення: 08.11.25).
7. Case of Belane Nagy v. Hungary (Application no. 53080/13): Judgment of ECHR of 13 December 2006. HUDOC: database / European Court of Human Rights. URL: BÉLANÉ NAGY v. HUNGARY (дата звернення: 08.11.25).
8. Case of Skibińscy v. Poland (Application no. 52589/99): Judgment of ECHR of 14 November 2006. HUDOC: database / European Court of Human Rights. URL: SKIBIŃSCY v. POLAND (дата звернення: 08.11.25).
9. Case of James and others v. The United Kingdom (Application no. 8793/79): Judgment of ECHR of 21 February 1986. HUDOC: database / European Court of Human Rights. URL: JAMES AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM (дата звернення: 08.11.25).
10. Case of Maria Azzopardi v. Malta (Application no. 22008/20): Judgment of ECHR of 9 June 2022. HUDOC: database / European Court of Human Rights. URL: MARIA AZZOPARDI v. MALTA (дата звернення: 08.11.25).
11. Case Former King of Greece and Others v. Greece (Application no. 25701/94): Judgment of ECHR of 23 November 2000. HUDOC: database / European Court of Human Rights. URL: THE FORMER KING OF GREECE AND OTHERS v. GREECE (дата звернення: 08.11.25).
12. Case of Guiso-Gallisy v. Italy (Application no. 58858/00): Judgment of ECHR of 22 December 2009. HUDOC: database / European Court of Human Rights. URL: GUIISO-GALLISAY v. ITALY (дата звернення: 08.11.25).
13. Case of Moreno Diaz Pena and others v. Portugal (Application no. 44262/10): Judgment of ECHR of 4 June 2015. HUDOC: database / European Court of Human Rights. URL: MORENO DIAZ PEÑA AND OTHERS v. PORTUGAL (дата звернення: 08.11.25).
14. Case of Vistins and Perepjolkings v. Latvia (Application no. 71243/01): Judgment of ECHR of 25 October 2012. HUDOC: database / European Court of Human Rights. URL: VISTIŅŠ AND PEREPJOLKINS v. LATVIA (дата звернення: 08.11.25).

Дата першого надходження рукопису до видання: 14.11.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 11.12.2025
Дата публікації: 30.12.2025