

то відносини в яких за певних умов держави в той чи інший спосіб контролюють чи квотують суб'єктний склад) [7, с. с. 57–58].

Насамкінець можна зробити **висновок** про те, що особливостями формування нормативно-правових основ регулювання інвестиційної діяльності в Україні є такі:

- по-перше, значна частина міжнародно-правового регулювання інвестиційної діяльності в державі;
- по-друге, розрізненість і несистемність норм вітчизняного законодавства щодо інвестиційної діяльності;
- по-третє, відсутність у країні єдиної концепції інвестиційної політики, зокрема єдиної концепції формування й розвитку нормативно-правових основ регулювання інвестиційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О.Н. Горбунова. – М. : ООО «Профобразование», 2003. – 83 с.
2. Игонина Л.Л. Инвестиции : [учебное пособие] / Л.Л. Игонина ; под ред. В.А. Слепова. – М. : Юристъ, 2002. – 480 с.
3. Инвестиции : [учебное пособие] / [Г.П. Подшиваленко, Н.И. Лахматкина, М.В. Макарова и др.] – М. : КНОРУС, 2004. – 176 с.
4. Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект : сб. научн. трудов. – Донецк : ДонНУ, 2001. – 600 с.
5. Реверчук С.К. Инвестология : наука про інвестування / С.К. Реверчук, Н.Й. Реверчук, І.Г. Скоморович. – К. : Атіка, 2001. – 264 с.
6. Пересада А.А. Інвестиційний процес в Україні / А.А. Пересада. – К. : Лібра, 2004. – 388 с.
7. Горохов Е.А. Правовое обеспечение инвестиционной деятельности в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Е.А. Горохов. – М., 2005. – 167 с.

ГОЛОВНЯ І. Я.,

здобувач кафедри цивільного права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»),
старший прокурор
(Черкаська міжрайонна прокуратура
з нагляду за додержанням законів
у природоохоронній сфері
Черкаської області)

УДК 347.51

**ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «СУСПІЛЬНА ПОТРЕБА»
Й «СУСПІЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ»**

Статтю присвячено аналізу законодавчого визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність». Порівнюються підходи іноземних законодавців до визначення критеріїв, що дають змогу позбавити права приватної власності для забезпечення балансу публічних і приватних інтересів. Надано пропозиції щодо вдосконалення законодавчого визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність».

Ключові слова: *суспільна потреба, суспільна необхідність, публічний, державний, суспільний інтерес.*



Стаття посвячена аналізу законодавчого визначення понять «общественная потребность» і «общественная необходимость». Сравниваются подходы иностранных законодателей к определению критериев, которые позволяют лишить права частной собственности для обеспечения баланса публичных и частных интересов. Внесены предложения по совершенствованию законодательного определения понятий «общественная потребность» и «общественная необходимость».

Ключевые слова: общественная потребность, общественная необходимость, публичный, государственный, общественный интерес.

The article is devoted to the analysis of legislative definition of concepts of “public requirement” and “public need”. Approaches of foreign legislators to definition of criteria that allow to dispossess the rights of the private ownership for ensuring balance of public and private interests are compared. Suggestions for improvement of legislative definition of concepts of “public requirement” and “public need” are made.

Key words: public requirement, public need, state, public interest.

Вступ. Одним із першочергових завдань для правової держави є забезпечення захисту права власності, оскільки це право є основою ринкової економіки та необхідне для реалізації будь-яких соціально-економічних прав. На сьогодні в Україні, як і в будь-якій правовій державі, превалює захист приватноправових інтересів, що виявляється, серед іншого, у гарантуванні захисту права приватної власності й забороні його позбавлення, крім випадків, прямо передбачених законом. Проте це не виключає за певних обставин домінування публічних інтересів, коли інтересами приватних осіб жертвують заради суспільства. Таким випадком превалювання публічних інтересів над приватними є, зокрема, позбавлення права власності на земельну ділянку шляхом її викупу для суспільних потреб або навіть примусового її відчуження з мотивів суспільної необхідності.

Проблемами права власності займалися багато видатних учених, таких як С.С. Алексєєв, І.А. Покровський, М.М. Агарков, Є.А. Суханов, Є.О. Харитонов, О.В. Дзера, М.П. Кабитов і багато інших.

Проте, незважаючи на досить велику кількість робіт із предмета дослідження, у цій сфері ще залишається багато проблемних питань. Зокрема, розгортаються дискусії навколо законодавчих визначень понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність».

Постановка завдання. Метою статті з урахуванням зазначеного є аналіз законодавчого визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність»; порівняння підходів іноземних законодавців до визначення критеріїв, що дають змогу позбавити права приватної власності для забезпечення балансу публічних і приватних інтересів; пошук шляхів удосконалення законодавчого визначення вказаних понять.

Результати дослідження. Сучасним законодавством України врегульовано умови та порядок вилучення земельних ділянок в інтересах суспільства, при цьому законодавець розрізняє поняття викупу земельних ділянок для суспільних потреб і примусового відчуження земельних ділянок із мотивів суспільної необхідності.

Для обґрунтування необхідності відчуження земельної ділянки в суспільному інтересі законодавець використовує поняття «суспільна потреба» та «суспільна необхідність», які використовуються для обґрунтування процедури вилучення земельної ділянки. Визначення вказаних понять наводяться 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» від 17 листопада 2009 р., відповідно до якого «суспільна необхідність» – це 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» – це зумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба в земельних ділянках, у тому числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом.



Отже, відмінності між указаними поняттями зводяться до того, що під суспільною необхідністю розуміється «виключна необхідність», наявність якої надає можливість примусово відчужити земельну ділянку у власника, незалежно від його згоди, що допускається лише у виняткових випадках, тоді як у разі наявності «суспільної потреби» допускається викуп земельної ділянки, належної власнику лише за наявності його згоди.

Слід зазначити, що законодавчі визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність» зазнають критики, оскільки є нечіткими.

Розглянемо підходи інших країн до визначення критерію, який дозволяє позбавити власника права власності на земельну ділянку.

У законодавстві Російської Федерації використовується поняття «державні й муніципальні потреби», незважаючи на те, що в основі вилучення землі лежить не державний, а суспільний інтерес. Одні автори такий підхід законодавця виправдовують тим, що уявлення про державні потреби, що склалося, у принципі відповідає тому сенсу, який укладається в поняття «благо суспільства» [1, с. 59]. Наприклад, Є.А. Конюх під державними й муніципальними потребами пропонує розуміти визначені законом і такі, що об'єктивно виникли, суспільно значимі потреби, необхідність у задоволенні яких зумовлена інтересами широкого кола суб'єктів, що реалізуються в установленому порядку публічно-правовими утвореннями [2, с. 36]. О.С. Клейменова під державними та муніципальними потребами розуміє таку, що об'єктивно виникла, необхідність Російської Федерації, суб'єкта Російської Федерації чи муніципального утворення у використанні земельної ділянки з метою забезпечення соціально значимих інтересів і потреб суспільства загалом, у зв'язку з виконанням міжнародних зобов'язань, розміщенням об'єктів державного та муніципального значення й іншими обставинами, закріпленими чинним законодавством [3, с. 81].

Водночас указаний критерій вилучення земельних ділянок зазнає критики в російській юридичній літературі. Наприклад, Н.А. Сиродов вважає, що доцільним є повернення до поняття «суспільні потреби», оскільки поняття «державні й муніципальні потреби» не завжди збігається зі справжніми потребами суспільства [4, с. 69]. О.І. Крассов зазначає, що словосполучення «державні й муніципальні потреби», яке використовується законодавством, не відображає повною мірою всіх цілей, задля яких може бути вилучена земельна ділянка, тому більш точним був би термін «суспільне використання» [5, с. 349].

Справді, поняття «державні й муніципальні потреби» є невизначеним і неоднозначно трактується органами влади, а це може викликати значні проблеми на практиці, що абсолютно неприпустимо, оскільки може мати наслідком незаконне позбавлення особи права власності.

Аналогічна ситуація має місце й у деяких інших країнах пострадянського простору. Так, відповідно до ст. 60 Кодексу про землю Республіки Білорусь, право приватної власності на земельні ділянки припиняється за рішенням обласного, Мінського міського, міського, районного, сільського селищного виконавчого комітету, відповідно до його компетенції, або за постановою суду при вилученні земельної ділянки для державних потреб. Відповідно до ст. 81 Земельного кодексу Республіки Казахстан, вилучення, у тому числі викуп, земельної ділянки у власника і права землекористування в землекористувача без їхньої згоди не допускається, крім випадків примусового відчуження (у тому числі шляхом викупу) земельної ділянки для державних потреб.

Компромісний варіант вирішення проблеми був знайдений законодавцем Республіки Молдова. Так, відповідно до ст. 23 Земельного кодексу Республіки Молдова, припинення права власності на землю може мати місце у випадку вилучення землі для державних і суспільних потреб.

Розглянемо досвід правового регулювання примусового припинення права власності на землю в деяких європейських країнах і США та проаналізуємо, зокрема, який критерій використовується в указаних країнах як підстава примусового вилучення земельної ділянки.

У США порядок примусового вилучення земельних ділянок регулюється прецедентним правом. За результатами розгляду найбільш значимих справ щодо примусового припинення права власності були сформовані критерії публічного використання як підстави вилучення земельних ділянок, а саме: були виявлені два принципи, якими слід керуватися у випадках примусового припинення права приватної власності на землю. До них належать такі: 1) примусове припинення права власності має бути зумовлено «розумною необхідністю», під якою розуміється, що вилучення земельної ділянки справді необхідно для досягнення мети, поставленої державною владою; 2) примусове припинення права власності має задовольняти «розумно осяжні потреби»,



тобто органи влади мають явно демонструвати суспільні потреби, які задовольняються реалізацією відповідного плану [6, с. 98].

В Англії примусове припинення прав на земельну ділянку регулюється спеціальним законодавством, згідно з яким примусове припинення права власності на землю допускається, якщо це сприятиме розвитку, перебудові або вдосконаленню, яке здійснюється на землі або належить до неї [6, с. 100].

У Німеччині також існують спеціальні закони, які регулюють порядок вилучення земельних ділянок. Вилучення земельних ділянок тут допускається лише в інтересах суспільства, при цьому такі цілі мають бути визначені в законі та мають бути вагомими. Примусове припинення права власності на землю допускається з метою здійснення проектів, які слугують суспільному благу, при цьому мети вилучення неможливо досягнути іншим шляхом [1, с. 60–62].

Отже, на відміну від країн пострадянського простору, у законодавстві західноєвропейських країн і США використовується поняття «суспільний» або «публічний» інтерес. Так, в Іспанії вилучення земельної ділянки допускається, якщо цього потребують «суспільна доцільність або соціальні інтереси», у Швеції – «важливі суспільні інтереси», в Італії – «спільні інтереси», у Португалії – «суспільні інтереси», в США – «із суспільно корисною метою», у Німеччині йдеться про «суспільне благо» як про підставу примусового вилучення земельної ділянки [7, с. 40]. Отже, примусове припинення права приватної власності допускається лише, якщо це необхідно для забезпечення суспільного інтересу. Відтак, українське законодавство є більш прогресивним порівняно із законодавствами інших країн пострадянського простору, оскільки використовує поняття не державної, а суспільної потреби, суспільної необхідності.

Водночас саме поняття суспільної потреби та необхідності український законодавець визначає через поняття загальнодержавного інтересу й інтересу територіальної громади. Виникає питання, що саме слід розуміти під поняттям державного інтересу й чи збігається поняття державного та суспільного інтересу.

На сьогодні не існує єдиної точки зору на те, що таке «державний інтерес» і в чому конкретно він полягає. Нерідко відбувається підміна його значення думками та уявленнями, що виражають і захищають корпоративні та групові інтереси всупереч суспільним потребам.

У сучасній соціально-гуманітарній науці існують різноманітні державно-політичні ідеї й концепції, серед яких за способом визначення поняття «держава», її призначення та функцій виділяються два найбільш загальних підходи до розкриття державних інтересів. У межах першого – державу розуміють як відокремлений від суспільства професійний апарат управління, що захищає насамперед інтереси певної соціальної групи (класу, корпорації) [8]. Наслідком цієї інтерпретації є недооцінка загальносоціального призначення держави й, відповідно, значне збіднення змісту поняття «державний інтерес». Наприклад, зведення його до позначення суто охоронної функції згідно з анархістсько-лібертаристським ідеалом «держави як нічного сторожа» [9, с. 26–27].

На думку сучасних дослідників категорії «державний інтерес», більш глибоким є другий підхід, за яким держава визначається як особлива політична форма існування суспільства, що забезпечує передусім реалізацію суспільних потреб [10; 11]. Це бачення є основою розуміння єдності «суспільних» і «державних» інтересів. Водночас не завжди вдається розпізнати діалектичний характер цієї єдності, у такому разі ці поняття механічно ототожнюються й використовуються як синоніми. Можливим ризиком цієї позиції є необгрунтоване включення до змісту поняття «державний інтерес» здійснення функцій недержавних інститутів та організацій, зокрема виправдання права державного чиновника на дріб'язковий контроль приватного життя особистості в дусі теорії та практики радикального етатизму [12].

Сучасними дослідниками державний інтерес визначається як різновид соціальних інтересів, що становить єдність об'єктивного й суб'єктивного, базується на потребах держави й суспільства, які об'єктивовані сприйняттям абсолютних цінностей у відносинах владного характеру, є рушійною силою поступального розвитку держави та діяльності людей у межах загальноприйнятих правил поведінки, визначених у нормах права, і під кутом зору панівних економічних відносин [13, с. 108].

Слід також порівняти поняття «публічний» та «державний» і «суспільний» інтерес.

Досить часто в юридичній літературі порушується питання, як співвідносяться поняття публічного та державного інтересу й чи можна вважати їх тотожними. Як наголошує О.І. Майер,



категорії «публічний» і «державний» інтерес, безумовно, не є тотожними й потребують розмежування [14, с. 138]. Ю.А. Тихомиров підкреслює, що категорія публічного інтересу ширше, ніж категорія державного інтересу, оскільки публічний інтерес не можна розуміти тільки як інтерес держави, відокремлено від інтересів громадян та суспільства. Публічний інтерес є загальносоціальним, що відображає в концентрованій формі весь спектр інтересів у суспільстві [15, с. 36].

Як зазначають дослідники, до публічних інтересів, відповідно до Конституції України, можна зарахувати такі: національні інтереси (ст. 18), інтереси національної безпеки (ч. 2 ст. 32, ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 39), інтереси держави (ч. 2 ст. 121), інтереси територіальної цілісності (ч. 3 ст. 34), спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст (ч. 4 ст. 140), інтереси громадського порядку (ч. 23 ст. 34, ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36, ч. 2 ст. 39), інтереси економічного добробуту (ч. 2 ст. 32), інтереси прав людини (ч. 2 ст. 32, ч. 1 ст. 36), інтереси охорони здоров'я (ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36), інтереси моральності населення (ч. 2 ст. 35), інтереси суспільства (ч. 7 ст. 41, ч. 4 ст. 89), інтереси всіх співвітчизників (ч. 3 ст. 79, ч. 3 ст. 104) [14, с. 138].

Отже, поняття публічного інтересу, очевидно, ширше за поняття державного інтересу. Поняття публічного інтересу також є ширшим за поняття суспільного інтересу, та включає в себе останній. Як зазначає К.Ю. Тот'єв, публічність передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і в багатьох зумовлюються необхідністю соціального розвитку [16, с. 25].

Стосовно суспільного інтересу в радянській правовій доктрині він визнавався як такий, що виражає сутнісну основу всіх інших видів інтересів, і, відповідно, вважався пріоритетним [17, с. 91]. Як зазначає В.Ф. Сіренко, суспільні інтереси є фактично тотожними всенародним інтересам, оскільки як перші, так і другі виражають відому ступінь конкретності певної сукупності форм спільної діяльності, які склалися внаслідок історичного розвитку [18, с. 46].

Суспільний інтерес визначається як спонукальні сили діяльності соціальних груп, мас людей, спираючись на які, суспільство може вдаватися до необхідних управлінських впливів на цю діяльність. Соціальний інтерес спрямований на соціальні інститути, установи, норми взаємин у суспільстві, від яких залежить розподіл предметів, цінностей і благ, що забезпечують задоволення потреб.

При цьому дослідники зазначають, що вихідним пунктом аналізу суспільних інтересів є категорія суспільних потреб. Потреби як спосіб реалізації суспільних відносин становлять іманентну сутність особистості; інтереси – це «зовнішня» форма суспільних відносин. Зміст інтересів формується на основі як потреб, так і соціальних засобів, залучених до реалізації останніх.

Людина задовольняє потреби лише в суспільстві, інтереси реалізуються тоді, коли вирішуються суперечності, спричинені потребами різних соціальних верств і груп [19].

Під суспільними потребами також пропонується розуміти сукупність конкретно-історичних вимог об'єктивної дійсності, сутність яких виражається в необхідності збереження, відновлення єдності природи, особистості та суспільства [12].

Отже, поняття державного й суспільного інтересу не є тотожними, тоді як поняття суспільних потреб є більш пов'язаним із категорією суспільного інтересу. У ст. 41 Конституції України, яка гарантує непорушність права власності, також ідеться про інтереси суспільства. З урахуванням зарубіжного досвіду правового регулювання примусового вилучення земельних ділянок із приватної власності та наведеного вище співвідношення категорій публічного, державного й суспільного інтересу видається за необхідне визначити поняття суспільної потреби та суспільної необхідності через категорію суспільного інтересу.

Висновки. З урахуванням указанного пропонується внести відповідні зміни в законодавче визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність», а саме: закріпити, що «суспільна необхідність» – це зумовлена суспільними інтересами 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» – це зумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба в земельних ділянках, у тому числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом.



Список використаних джерел:

1. Герасин С.И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии / С.И. Герасин // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 59–66.
2. Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд / Е.А. Конюх // Журнал российского права. – 2006. – № 1. – С. 30–43.
3. Клейменова Е.С. Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06, 12.00.03 / Е.С. Клейменова. – Орел, 2008. – 197 с.
4. Сыроедов Н.А. Возникновение права на землю / Н.А. Сыроедов // Государство и право. – 2004. – № 10. – С. 65–72.
5. Крассов О.И. Право частной собственности на землю / О.И. Крассов. – М. : Юристъ, 2000. – 379 с.
6. Кичко А.И. Принудительное прекращение права собственности на земельные участки : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / А.И. Кичко. – Краснодар, 2011. – 168 с.
7. Галятин М.Ю. США: Правовое регулирование использования земли / М.Ю. Галятин. – М. : Наука, 1991. – 251 с.
8. Сырых В.М. Теория государства и права / В.М. Сырых. – М. : Бэлина, 1998. – 512 с.
9. Nozick R. Anarchy, state and utopia / R. Nozick. – N. Y. : Basic Books, 1974. – XVI, 367 p.
10. Лобода Ю.П. Цінність держави як її соціальна сутність (теоретико-методологічні аспекти дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.10.01 / Ю.П. Лобода. – Одеса, 2001. – 20 с.
11. Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении / Л.С. Мамут. – М. : Норма, 1998. – 46 с.
12. Бутченко Т.І. Сутність державного інтересу / Т.І. Бутченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_35_3.pdf.
13. Шабатько К.В. Поняття, сутність та значення інтересу як державно-управлінської категорії / К.В. Шабатько // Право і безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 104–109.
14. Андрушко І.П. Категорія «публічний інтерес» у конституційному праві: поняття та зміст / І.П. Андрушко // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 137–141.
15. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – 496 с.
16. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К.Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 19–25.
17. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А.В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.
18. Сиренко В.Ф. Интересы и власть / В.Ф. Сиренко. – К. : Оріяни, 2006. – 536 с.
19. Конспект лекцій на тему «Політологія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/10810806/politologiya/grupi_interesiv.

