

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ ПРИ ВИКУПІ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Питання про вилучення земельних ділянок із приватної власності громадян для суспільних потреб з відшкодуванням вартості ділянки нині доволі актуальне. Як правило, це пов'язано з розширенням меж міста та потребою будівництва нових об'єктів інфраструктури. Вважаємо доцільним розглянути поняття викупу земельних ділянок для суспільних потреб, оскільки в практичному житті часто власники земельних ділянок не отримують відповідних компенсацій та відшкодування реальних збитків. На жаль, у юридичній літературі правове дослідження цього питання не є предметом всебічного наукового аналізу.

Сучасний стан законодавства щодо відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам можна охарактеризувати як невизначений. З одного боку, вказаний правовий інститут ґрунтується на міцних засадах, встановлених Конституцією та чинним Земельним кодексом України (далі — ЗК України), з іншого ж боку, очевидна потреба у вдосконаленні цього законодавства, в першу чергу шляхом уточнення окремих норм та врегулювання процедурних питань. Пройшовши тернистий шлях свого прийняття, 17 листопада 2009 року 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» (далі скорочено — Закон) [1] набрав чинності.

До суттєвих новацій Закону слід віднести, в першу чергу, визначення термінів «суспільна необхідність» та «суспільна потреба». На думку законодавців, мова йде про два різних випадки, причому суспільна необхідність визначається як «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», а суспільна потреба — як «обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба у земельних ділянках, у тому числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом». Можна побачити, що терміном «суспільна необхідність» характеризується нагальна та невідкладна потреба у земельній ділянці, яка не може бути задоволена в інший спосіб, ніж примусове відчуження земельної ділянки у власника, в той час як термін «суспільна потреба» відрізняється меншою категоричністю та припускає вдоволення такої потреби в інший спосіб, ніж примусове вилучення.

Таким чином, в разі існування суспільної потреби викуп земельної ділянки у власника є лише однією з можливостей для вдоволення такої потреби, або сама потреба не вимагає негайного задоволення, тому вилучення в такому випадку припускається лише за згодою власника землі. В разі ж суспільної необ-

хідності, іншого способу вдоволення цієї необхідності не існує, а сама необхідність настільки гостра, що виявляється можливим примусове вилучення земельної ділянки у власника чи землекористувача без його згоди.

Слід зазначити, що невизначеність понять «суспільна потреба» та «суспільна необхідність» вже викликала помітну критику нового Закону ще на стадії парламентських слухань. Так, у пропозиціях Президента України від 24 липня 2009 року міститься вказівка на те, що «нечітке розмежування понять «суспільна необхідність» та «суспільна потреба» залежно від яких допускається примусове відчуження або викуп об'єктів приватної власності».

Критика, надана Верховним Судом України, ще більш категорична. У своєму висновку від 9 квітня 2009 року Верховний Суд України вказує на те, що, відповідно до ст. 147 Земельного кодексу України (далі скорочено — ЗК України), «примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності застосовується тільки як винятковий захід у разі введення воєнного або надзвичайного стану». Натомість у випадку примусового відчуження земельної ділянки будь-яких гарантій щодо надання власнику іншої ділянки не встановлено. У новому Законі примусове відчуження землі не пов'язується з винятковістю ситуації воєнного або надзвичайного стану, а обумовлюється «нагальною необхідністю» задоволення загальнодержавних інтересів. У ч. 1 ст. 18 Закону загальнодержавні інтереси доповнюються також регіональними інтересами.

Крім того, з положень ч. 1 ст. 19 останнього випливає, що суспільна необхідність задоволення загальнодержавних інтересів виникає в разі, якщо власник земельної ділянки не погодився продавати її для суспільних потреб. Згідно зі ст. 146 чинного ЗК України [2] та ст. 350 чинного ЦК України [3], викуп земельної ділянки здійснюється за згодою її власника. При цьому судовий порядок розгляду спору може стосуватися тільки вартості цієї ділянки. Відповідно до ч. 3 ст. 18 та ч. 1 ст. 19 Закону судовий порядок пропонується застосовувати у випадку відмови власника від продажу земельної ділянки з метою її примусового вилучення. Таким чином, відсутність у положеннях Закону розмежування підстав щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб та примусового вилучення землі у зв'язку із суспільною необхідністю фактично ототожнює ці види припинення права приватної власності на землю. З урахуванням вищенаведеного вважаємо, що зазначеним Законом закладається основа для ревізування положень ч. 4 та 5 ст. 41 Конституції України щодо непорушності права приватної власності та примусового відчуження об'єктів права власності з мотивів суспільної необхідності лише як виняток». Вважаємо, що виявлені недоліки нового Закону можуть бути усунені лише шляхом виключення з нього самого поняття «викуп земельної ділянки», що обґрунтовується так.

В разі наявності суспільної потреби відчуження земельної ділянки відбувається шляхом викупу за згодою власника землі шляхом передачі земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, за їх згодою у державну чи комунальну власність для задоволення суспільних потреб шляхом укладення

договору купівлі-продажу чи іншого правочину у порядку, встановленому законом. Отже, в даному випадку мова йде не про відшкодування вартості земельної ділянки власнику землі, а про здійснення державою або територіальною громадою цивільного правочину, зумовленого певною потребою. З урахуванням цього, не зовсім зрозумілим є включення поняття викупу до нового Закону. Адже, викуп земельної ділянки для суспільних потреб за своїми ознаками повністю відповідає звичайному цивільному правочину, зокрема, така передача відбувається за згоди особи, в якій здійснюється викуп, що відповідає ст. 627 ЦК України, згідно з якою, сторони є вільними в укладанні договору.

Згідно зі ст. ст. 10–11 Закону, органи державної влади або місцевого самоврядування, відповідно до їхньої компетенції, приймають рішення про викуп земельної ділянки та письмово повідомляють про це власника цієї ділянки, а власник зобов'язаний протягом одного місяця погодитись або відмовити на надіслану йому пропозицію. В разі згоди власника земельної ділянки на її викуп цей викуп проводиться по викупній ціні, яка визначається згідно зі ст. 5 Закону та включає в себе вартість земельної ділянки (її частини), житлового будинку, інших будівель, споруд, багаторічних насаджень, що на ній розміщені, з урахуванням збитків, завданих власнику внаслідок викупу земельної ділянки, у тому числі збитків, що будуть завдані власнику у зв'язку з достроковим припиненням його зобов'язань перед третіми особами, зокрема упущена вигода, у повному обсязі. У разі ж надання власнику іншої земельної ділянки замість відчуженої у викупну ціну включається вартість виготовлення документації із землеустрою, розроблення якої необхідне для отримання у власність такої земельної ділянки, а також витрати, пов'язані з реєстрацією прав на неї. В усіх випадках вартість земельної ділянки та розміщених на них споруд визначається за результатами експертної грошової оцінки.

У разі досягнення остаточної згоди власника на передачу земельної ділянки на користь органу державної влади чи місцевого самоврядування, з таким власником укладається договір купівлі-продажу земельної ділянки, або, як вказано у Законі, «інший правочин, що передбачає передачу права власності». Зважаючи на те, що окрім виплати вартості земельної ділянки та розміщених на них споруд, Законом передбачається можливість надання власнику іншої земельної ділянки, мова йде про договір міни (ст. 715 ЦК України), що є цивільним правочином так само, як і договір купівлі-продажу.

З урахуванням вищенаведеного, вкрай незрозумілими виглядають положення ст. 14 нового Закону, згідно з якими «у разі викупу земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб власнику (власникам) цього майна вартість таких об'єктів може бути відшкодована у грошовій формі або може бути надано у власність іншу рівноцінну земельну ділянку чи об'єкти нерухомого майна, вартість яких враховується при визначенні викупної ціни».

Постає питання, яке ж відшкодування має на увазі законодавець, якщо з власником земельної ділянки на добровільних засадах укладається договір купівлі-продажу або міни, за яким орган державної влади чи місцевого само-

врядування отримує у власність земельну ділянку в обмін на виплату грошової суми чи передачу власнику рівноцінної земельної ділянки. Уявляється, що в законі переплутані норми двох різних правових інститутів — цивільно-правового інституту правочину та земельно-правового інституту вилучення земельної ділянки та відшкодування її вартості. Ця суперечність уявляється нам критичною та фундаментальною, адже мова має йти або про цивільно-правові відносини диспозитивного характеру, в яких кожна сторона вільна у своїх діях, в тому числі в укладанні правочинів, або про владні відносини імперативного характеру, в яких державний орган чи орган місцевого самоврядування приймає рішення, яке має для власника зобов'язальний характер, а відшкодування вартості об'єкта приватної власності відбувається на підставі положень Конституції України [4].

Зважаючи на вказане визначення викупу земельної ділянки та підкреслення того, що викуп здійснюється шляхом правочину, можна стверджувати, що ч. 1 ст. 14 нового Закону є зайвою та може призвести лише до плутанини у виконанні вимог Закону та спорів між державними органами та органами місцевого самоврядування, з одного боку, та власниками земельних ділянок — з іншого.

Найбільш очевидною проблемою в цьому випадку стане питання підвідомчості спорів, що можуть виникнути з викупу земельної ділянки згідно із новим Законом. У разі оспорювання цивільного правочину така справа, очевидно, буде підвідомча судам загальної юрисдикції. В разі ж оспорювання дій владного органу по викупу земельної ділянки та відшкодуванню власники вилученої земельної ділянки можуть звернутися до адміністративних судів, що призведе до множення кількості справ з одного й того самого предмета та суттєво утруднить практичне виконання викупу земельних ділянок, адже колишній власник викупленої земельної ділянки зможе вимагати застосування запобіжних заходів у вигляді арешту та заборони вчиняти певні дії з викупленою ділянкою. Зважаючи на тривалість розгляду справ в українській судовій системі, можна очікувати, що подання одразу двох позовів до двох різних судів по одному й тому самому спору щодо викупу земельної ділянки, призведе до багатомісячної (чи навіть кількарічної) судової тягби, яка позбавить викуп земельної ділянки всякого сенсу, оскільки суспільна потреба, для якої викупалася ця ділянка, залишиться незадоволеною.

Прямо пов'язаною з інститутом відшкодування є лише норма ч. 2 ст. 14, згідно з якою «орган, який прийняв рішення про викуп земельної ділянки для суспільних потреб, зобов'язаний відшкодувати фізичним та юридичним особам — власникам та користувачам суміжних земельних ділянок збитки, що були їм завдані внаслідок викупу земельної ділянки для суспільних потреб». Оскільки жодного правочину з власниками та користувачами суміжних земельних ділянок не укладається, мова може йти саме про відшкодування. Тим не менш доцільність включення цієї норми до Закону також викликає сумніви, оскільки правила укладання договорів купівлі-продажу, встановлені ЦК України та ЗК України, не передбачають обов'язків набувача земельної ділянки по відшкодуванню збитків третім особам, якщо ці збитки виникли з факту

купівлі-продажу земельної ділянки. З цієї причини норма ч. 2 ст. 14 Закону є зайвою та надмірною, а її практичне застосування — проблемним.

З урахуванням вищенаведеного, доцільним уявляється повне виключення ст. 14 із Закону та врегулювання викупу земельних ділянок шляхом відсилки до норм цивільного кодексу про договори купівлі-продажу. В такому випадку питання про відшкодування вартості викуплених земельних ділянок власникам землі та землекористувачам взагалі не виникатиме, а інститут відшкодування буде застосовуватись лише у випадку примусового вилучення земельної ділянки у власника з мотивів суспільної необхідності. Оскільки викуп земельної ділянки шляхом укладання договору купівлі-продажу не викликатиме додаткового обов'язку по відшкодуванню вартості земельної ділянки власникам землі та землекористувачам, в подальшому ми будемо аналізувати положення нового Закону виходячи з того, що мова йде виключно про випадки примусового вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.

Примусове вилучення земельних ділянок для розміщення таких об'єктів допускається як виняток за рішенням суду. Однак зазначена у Законі судова процедура примусового вилучення земельної ділянки та відшкодування її вартості викликає значні сумніви у її законності та обґрунтованості. Відповідно до 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.

Однак, як слушно зазначено у зауваженнях до Закону № 3682, підготовлених Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України, «виходячи з вимог ст. 55 Конституції України та положень КАСУ, до компетенції адміністративних судів відносяться розгляд і вирішення спорів фізичних і юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень. Відповідно ж до положень ст. 183-1, запропонованої для внесення до КАСУ, правом звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки тощо з мотивів суспільної необхідності наділяються саме органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, запропоновані зміни не відповідають загальним засадам адміністративного судочинства, а регламентують порядок розгляду спору про цивільне право, зокрема про припинення права власності».

Не менше питань викликає положення ст. 16 Закону про те, що «у разі задоволення позовних вимог рішенням суду визначається викупна ціна та порядок її виплати, а також перелік та порядок надання майна замість відчуженого». Тут законодавець суперечить не тільки загальним принципам цивільного та адміністративного права, але й самому собі, адже згідно зі ст. 1 Закону № 3682, викупна ціна призначається лише в разі викупу земельної ділянки за згодою власника для суспільних потреб, а не у випадку примусового вилучення ділянки з мотивів суспільної необхідності. Термін «відшкодування» у розділі, присвяченому примусовому вилученню земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, не вживається взагалі, тобто з тексту Закону випливає, що така

компенсація здійснюється шляхом сплати викупної ціни у рамках не адміністративних, а цивільних правовідносин.

З урахуванням вищенаведеного вважаємо, що прийнятий Закон «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» має бути суттєво дороблений по двох напрямках, а саме: усунення внутрішніх суперечностей Закону; доповнення його згідно із існуючою практикою вилучення земельних ділянок та відшкодування їхньої вартості власникам землі та землекористувачам.

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 від 17 листоп. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 1. — Ст. 2.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 41.

Анотація

Терлецька Л. М. Правове регулювання відшкодування збитків при викупі земельних ділянок. — Стаття.

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» 17 листопада 2009 року набрав чинності. Прийнятий Закон має бути суттєво дороблений по двох напрямках, а саме: усунення внутрішніх суперечностей Закону; доповнення його згідно із існуючою практикою вилучення земельних ділянок та відшкодування їхньої вартості власникам земельних ділянок та землекористувачам.

Ключові слова: відшкодування збитків, відчуження, викуп, вилучення, суспільні потреби.

Аннотация

Терлецкая Л. Н. Правовое регулирование возмещения убытков при выкупе земельных участков. — Статья.

Закон Украины «Об отчуждении земельных участков, других объектов недвижимого имущества, на них размещенных, которые находятся в частной собственности, для общественных потребностей или из мотивов общественной необходимости» 17 ноября 2009 года вступил в силу. Принятый Закон должен быть существенно доработан по двум направлениям, а именно: устранение внутренних противоречий Закона; внесение в него дополнений согласно существующей практике изъятия земельных участков и возмещения их стоимости собственникам земельных участков и землепользователям.

Ключевые слова: возмещение убытков, отчуждение, выкуп, изъятие, общественные потребности.

Summary

Terletska L. N. Legal adjusting of reimbursement of losses at buying lot lands back. — Article.

Law of Ukraine «On alienation of lot lands, other objects of the real estate, that on them placed, what are in a peculiar, for public necessities or from reasons of public necessity» on November, 17, 2009 collected chinosti. The accepted law must be substantially completed on two directions, namely: removal of self-contradictions of law; addition of law is in obedience to existent practice of exception of lot lands and compensation of their cost the proprietors of earth and zemlekoristuvacham.

Keywords: reimbursement of losses, alienation, redemption, exception, public nesses.