

**ЩОДО ФОРМИ КОМПЕНСАЦІЇ ЗА ВІДЧУЖЕННЯ
ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ТА З
МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ**

*Суетнов Є. П.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Правове регулювання відносин, пов'язаних з відчуженням приватних земель у суспільних інтересах, у наш час здійснюється Конституцією України, Земельним кодексом України, Цивільним кодексом України, 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» від 17 листопада 2009 р. [1] (далі – Закон) та іншими нормативно-правовими актами.

Згідно з ч. 1 ст. 7 Закону органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування вправі викупувати земельні ділянки та розміщену на них нерухомість для визначеного переліку суспільних потреб: розташування об'єктів національної безпеки й оборони, об'єктів природно-заповідного фонду, будівництва доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій тощо. Відповідний орган приймає рішення про викуп земельної ділянки й іншої нерухомості та надсилає їхньому власникові повідомлення з інформацією щодо умов викупу. Після отримання повідомлення власник надає згоду на викуп або відмовляється від нього. У разі згоди між власником і представником органу, який прийняв рішення про викуп, проводяться переговори, за наслідками яких укладається договір купівлі-продажу, міни або інший правочин. У випадку незгоди власника з викупом об'єктів для суспільних потреб, вони згідно з ч. 1 ст. 15 Закону на підставі рішення суду можуть бути відчужені примусово з мотивів суспільної необхідності.

Викуп та примусове відчуження земельних ділянок і розміщеного на них нерухомого майна здійснюється за умови сплати власнику викупної ціни, яка включає вартість земельної ділянки, житлового будинку, інших будівель, споруд, багаторічних насаджень, а також завдані власнику збитки, в тому числі ті, що будуть йому завдані у зв'язку з достроковим припиненням зобов'язань перед третіми особами, зокрема упущена вигода. Вартість земельної ділянки, що відчужується, визначається на підставі її експертної грошової оцінки, проведеної відповідно до закону (частини 1 і 2 ст. 5 Закону). Ним є Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. [2], тоді як оцінка розміщеного на земельній ділянці нерухомого майна здійснюється на підставі Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12 липня 2001 р. [3].

Окрім грошової компенсації за відчужувані для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності земельні ділянки та розміщені на них нерухомі об'єкти Закон дозволяє здійснювати компенсацію у формі рівноцінного майна. В абз. 1 ч. 1 ст. 14 Закону передбачено, що в разі викупу земельної ділянки й іншого нерухомого майна для суспільних потреб вартість цих об'єктів може бути відшкодована власникові у грошовій формі або йому може бути надано у власність іншу рівноцінну земельну ділянку чи об'єкти нерухомості, вартість яких враховується при визначенні викупної ціни.

Виникає запитання: чи є виправданою можливість здійснення компенсації за відчужувані об'єкти не лише у грошовій, а й у натуральній формі?

Для відповіді на нього звернімося до історичного досвіду. Нагадаємо, що досліджувана підстава припинення права приватної власності на землю та іншу нерухомість існувала ще в дореволюційні часи й у законодавстві того періоду йменувалася «примусове відчуження нерухомого майна для державної або суспільної користі», а в правовій доктрині — «експропріація» (фр. *expropriation* < лат. *ex* — від, з + *proprius* — власний; букв. «позбавлення власності»).

У дореволюційній правовій доктрині погляди вчених на проблему форми компенсації розділились. Деякі з них виправдовували натуральну компенсацію. Як писав А. Тіль, винагорода за відчужуване для суспільної користі нерухоме майно повинна бути ідентичною не тільки за вартістю майна, а й за його родом. Натуральна винагорода є більш справедливою порівняно з грошовою, адже при експропріації треба намагатися зберегти за власником те майнове становище, в якому він перебував до цього. Ось чому винагорода має бути рівноцінною не лише втраті, яку зазнає власник, а й одночасно бути однорідною майну, якого він позбавляється [4, с. 31].

Правильність цього твердження визнавав і Д. І. Мейєр, але він звертав увагу на практичну незручність натуральної компенсації. На його переконання, цінність маєтку для кожного власника залежить не тільки від властивостей ґрунту, а й від його місця розташування. Якщо ж і можливо, хоча й не без значних труднощів, задовольнити першу умову, то у всякому разі наданий у винагороду маєток не може мати таке ж географічне розташування, яке мав відчужений, отже, первинне становище власника повністю не відновлюється. Крім того, в разі визначення винагороди натурою завжди належить робити одразу 2 оцінки: одну – відчужуваному маєтку, другу – маєтку, наданому у винагороду, що є набагато складніше, ніж установити винагороду грошима. Наслідком таких ускладнень є уповільнення у здійсненні експропріації, в той час як швидкість процедури з відчуження майна на загальну користь – одна з важливих умов успішності заходу. Нарешті, на користь винагороди грошима свідчить і те, що, маючи в руках певну грошову суму, сам власник набагато краще може судити, як замінити свою втрату: він може витратити гроші на поліпшення іншого свого маєтку або на купівлю нового, з урахуванням того, що для нього є зручнішим. В іншому ж випадку власник буде обмежений у своїх діях [4, с. 31, 32].

На практичній незручності натуральної винагороди наголошував і М. В. Венеціанов, на думку якого дуже складно знайти 2 рівноцінні ділянки, однакові за родючістю, місцем розташування, наявністю водних джерел тощо. А з точки зору теорії гроші є кращим зряддям

обміну: матеріальна вартість майнового права найточніше буде виражена в грошах. Винагорода, зроблена ними, найбільше відповідає інтересу власника, оскільки в цьому випадку йому надається право самому за його бажаннями влаштувати своє матеріальне становище [5, с. 77].

Вважаємо, слід погодитися з наведеними аргументами щодо практичної незручності натуральної компенсації. Дійсно, знайти вільну земельну ділянку, однакою за всіма параметрами з відчужуваною (місце розташування, якість ґрунтів, близькість чи наявність водних джерел, транспортної інфраструктури), неможливо. Так само й об'єкти нерухомості, що передаватимуться власникові замість відчужених, не зможуть бути рівноцінними: вони обов'язково будуть відрізнятись. Зрозуміло, що власник аж ніяк не зможе отримати компенсацію у формі рівноцінного майна.

Разом із тим із цієї ситуації є вихід і, до речі, його вже передбачено в Законі. Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 14 Закону за згодою власника йому може бути передано у власність іншу земельну ділянку й інші об'єкти нерухомого майна більшої вартості (але не більше ніж на 10 % від їх експертної оцінки), що передбачає виплату власником різниці у вартості такого майна, або нерухомого майна меншої вартості, тоді передбачається виплата власникові різниці у його вартості. Як бачимо, вказана норма закріплює своєрідний «коридор», у межах якого замість відчуженого майна власникові може бути передано майно більшої або меншої вартості. Ця норма полегшує практичні незручності, бо власник може самостійно обрати один з варіантів: якщо в нього є бажання та фінансові можливості, він може отримати майно більшої вартості або, навпаки, отримати майно меншої вартості, а заощаджені в такий спосіб гроші витратити на інші потреби. Причому за Законом власник може отримати майно більшої вартості тільки в тому разі, якщо його вартість, повторимось, не перевищує 10 % від експертної оцінки відчужуваного майна, тоді як для випадків, коли власник отримує майно меншої вартості, жодного обмеження не встановлено.

Зауважимо, що для правильного розуміння аргументів дореволюційних учених щодо практичної незручності натуральної винагороди за експропріацію треба враховувати, що принцип грошової винагороди визнавався більшістю законів про експропріацію того часу (наприклад, Французький закон 1841 р., Швейцарський закон 1850 р. та ін. [4, с. 30]). Якщо ж у них і передбачалася можливість винагороди рівноцінним нерухомим майном, то вона завжди була другорядною. Приміром, у Пруському законі 1874 р. прямо вказувалося, що винагорода здійснюється грошима окрім випадків винагороди нерухомістю, передбачених особливими узаконеннями. Так само й у законі Російської імперії (ст. 578 т. X ч. 1 Законів цивільних) було

зазначено, що винагорода за майно, яке обертається на державну чи суспільну користь, визначається грошима або за добровільною згодою обміном відчужуваного нерухомого майна на інше однорідне й у вигодах рівне [5, с. 77].

До того ж у дореволюційних законах про експропріацію не вказувалося, хто саме вправі вибирати форму винагороди – власник нерухомого майна чи експропріант – той, хто здійснює відчуження. У зв'язку із цим М. П. Шалфеев зауважував: Якщо в законодавстві визнано, що винагорода за відчужуване у приватних осіб для загальної користі майно здійснюється в певних випадках або натурою, або грошима, то вибір не повинен бути наданий експропріанту, бо зроблений ним вибір узгоджуватиметься з вигодами власників хіба що дуже рідко, коли для нього все одно, сплатити грошову винагороду або надати замість відчужуваного інше майно. Не можна сумніватися, що експропріант, маючи за собою право вибору, завжди обере той спосіб винагороди, який найбільше узгоджується з його власними інтересами. З огляду на це правильно надати вибір винагороди самим власникам, у яких у випадку невідповідності призначеного їм у винагороду майна не повинно бути також відібране право вимагати винагороду грошима [4, с. 32, 33].

Згідно із Законом вибір форми компенсації за відчужувані для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності земельні ділянки та розміщені на них нерухомі об'єкти надається їх власникам, що, безумовно, є правильним. Це прямо закріплено в ч. 5 ст. 12 Закону, за якою замість викувної ціни земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, власнику цих об'єктів *за його бажанням* можуть бути передані у власність інша рівноцінна ділянка в межах території, на яку поширюються повноваження відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, що прийняв рішення про викуп, або інше нерухоме майно (курсив автора – Є. С.).

Також слід пам'ятати, що в процесі відчуження не повинні порушуватися закріплені в Конституції України гарантії права приватної власності на землю та житло. Враховуючи це власникові в першу чергу повинна надаватися інша земельна ділянка й інше нерухоме майно замість відчужуваних; і тільки якщо він добровільно відмовляється від натуральної форми компенсації, вона може мати грошову форму. Таке правило передбачено в частинах 6 і 7 ст. 4 Закону, за якими примусове відчуження земельної ділянки та розміщеного на ній житлового будинку (жилого приміщення) з мотивів суспільної необхідності здійснюється за умови надання їх власнику рівноцінної земельної ділянки та благоустроєного житлового будинку (жилого приміщення) з дотриманням вимог, передбачених житловим

законодавством, якщо інше не погоджено з власником відчужуваних об'єктів.

Таким чином, незважаючи на практичну незручність натуральної форми компенсації за відчуження земельних ділянок і розміщеного на них нерухомого майна для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, саме ї належить визнавати пріоритетною порівняно з грошовою, оскільки в такий спосіб дотримуються конституційні гарантії права приватної власності на землю та житло. І тільки якщо власник відмовляється від неї, компенсація за відчуження має бути грошовою.

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 17.11.2009 р. № 1559-VI [Текст] // ВВР. – 2010. – № 1. – Ст. 2.
2. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV [Текст] // ВВР. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
3. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12.07.2001 р. № 2658-III [Текст] // ВВР. – 2001. – № 47. – Ст. 251.
4. *Шалфеев, Н. П.* Краткий очерк постановлений важнейших иностранных законодательств об экспроприации [Текст] / Н. П. Шалфеев. — СПб.: Тип. П Отд. Собств. Его Император. Величества Канцелярии, 1872. — 95 с.
5. *Венецианов, М. В.* Экспроприация с точки зрения гражданского права [Текст] / М. В. Венецианов. — Казань: Тип. Импер. Унта, 1891. — 114 с.