

*Кондик О. Ю.,**аспірант кафедри цивільного та трудового права
Київського університету права Національної академії наук України*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ АБО НЕОБХІДНОСТІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ КОМПЕНСАЦІЇ ЗБИТКІВ ПРИВАТНИХ ВЛАСНИКІВ ТА ПРАВОВОЛОДІЛЬЦІВ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню порядку визначення розміру та призначенню компенсації збитків, завданих приватним власникам та володільцям майнових і особистих немайнових прав, що порушуються в результаті обмеження права приватної власності для забезпечення суспільних потреб або необхідності. Окремого висвітлення отримують такі питання, як коло осіб, що мають право на отримання компенсації, а також порядок здійснення оцінювання майна, за рахунок якого суспільні цілі мають бути досягнені.

Ключові слова: суспільна потреба, суспільна необхідність, інтерміція, примусове відчуження, компенсація, експертиза.

Постановка проблеми. Природа, особливості і характер обмеження права приватної власності для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності є вкрай дискусійними питаннями. Але найбільш проблемними моментами при здійсненні такого обмеження принципу непорушності права приватної власності, мабуть, є порядок, способи та особливості призначення компенсації особам, чий майнові права порушуються для суспільних цілей.

Варто зауважити, що у кожній країні існує власний законодавчий підхід до компенсації збитків осіб, які мають право на отримання такої компенсації. У той же час, порядок визначення розміру та призначення компенсації особам, за рахунок майна яких має забезпечуватись суспільна потреба або необхідність, в Україні, на наш погляд, недостатньо опрацьований і потребує удосконалення.

Мета статті полягає у висвітленні та аналізі основних наукових та законодавчих аспектів особливостей та порядку відшкодування збитків приватних власників, завданих ним у ході забезпечення суспільних цілей за рахунок належного їм майна, а також наданні теоретичних та практичних пропозицій щодо вдосконалення порушених аспектів досліджуваних суспільних відносин.

Стан дослідження. Серед науковців, які у своїх працях окремо висвітлювали деякі аспекти досліджуваного у цій статті питання, необхідно виділити: В. І. Лазаренка, В. М. Марченко, С. Є. Морозову, І. В. Спасибо-Фатєєву, А. Г. Стефановича, О. Г. Топчієва, О. С. Харченко, К. М. Циглина.

Але порядок та особливості призначення компенсації власникам майна та володільцям майнових прав на нього у ході процедури обмеження права приватної власності для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності не отримали детального опрацювання у працях вітчизняних науковців.

Виклад основного матеріалу. На окрему увагу заслуговує частина 2 статті 13 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» (далі – Закон) [1], у якій закріплюється, що «вирати власника (...) об'єктів нерухомого майна, щодо яких (...) прийнято рішення про викуп для суспільних потреб, пов'язані з новим будівництвом, реконструкцією та капітальним ремонтом будівель і споруд, передачею їх у користування, заставу (іпотеку), закладенням багаторічних насаджень та проведенням інших заходів, що значно підвищують викупну ціну, за умови, що такі дії вчиняються після отримання власником об'єктів письмового повідомлення про їх викуп, не відшкодовуються» [1].

Наведене положення вважаємо не дуже коректним, з огляду на те, що розпорядження майном, яке перебуває в іпотеці, обмежується у нотаріальному порядку, а відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 9 ЗУ «Про іпотеку»: «(...) відчужувати предмет іпотеки (...) іпотекодавець має право виключно на підставі згоди іпотекодержателя» [2]. На практиці таке незначне, на перший погляд, обмеження означає чи-то повну неможливість відчуження об'єкта іпотеки, чи-то довгу процедуру отримання дозволу на відчуження, що включає підготовку відповідних документів, їх державну реєстрацію, нотаріальне посвідчення та ін. Все це призведе до значної затримки на шляху досягнення суспільно корисної мети.

Так, ч. 2 ст. 13 Закону [1], на нашу думку, має бути доповнена застереженням про заборону на передання майна, включеного до робочого плану інтерміції, у оренду, іпотеку, лізинг без дозволу інтерміційного органу. Відзначимо, що під інтерміцією пропонуємо розуміти втручання у сферу приватної власності уповноважених органів та їх посадових осіб для задоволення суспільних потреб.

Переходячи до особливостей оцінки об'єктів та предметів інтерміції, зауважимо, що проблематика оцінки майна і майнових прав є достатньо розробленою як на нормативному так і емпірично-доктринальному рівнях, між тим, оцінка майна і майнових прав, які підлягають примусовому відчуженню з мотивів суспільної необхідності, або право власності щодо яких може бути обмежене для суспільних потреб, має особливості, які потребують окремого висвітлення. Варто підкреслити, що порядок визначення викупної ціни встановлюється статтею 5 Закону [1]. Але зазначена норма має суттєвий недолік, який має бути розглянутий та усунений.

Зауважимо, що аналізоване положення Закону [1] не містить чіткого переліку: 1) категорій збитків, що мають бути відшкодовані; 2) категорій осіб, що мають право вимагати відшкодування збитків; 3) порядку здійснення

компенсації за примусове відчуження майна з мотивів суспільної необхідності, або інтерміції для суспільних потреб. З огляду на це, пропонуємо доповнити статтю 5 Закону [1] положеннями, присвяченими впорядкуванню зазначених питань. При цьому більше уваги пропонуємо приділити принципу повноти відшкодування вартості об'єкта відчуження за аналогією з законодавчим регулюванням досліджуваного питання у країнах Західної Європи.

Принцип повноти відшкодування має бути збалансований принципом незмінності майнового становища власників у результаті примусового відчуження. Зазначений принцип існує у законодавстві Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії, він передбачає таке відшкодування збитків особи, внаслідок якого вона не отримує вигоди від примусового відчуження належного їй майна, однак і не понесе збитків. На нашу думку, закріплення такого принципу, зменшить ймовірність зловживань з боку власників відчужуваного майна. З урахуванням наведеного, у Законі [1] має закріплюватись, що збитки власника предмета інтерміції або примусового відчуження відшкодовуються на принципах попереднього та повного відшкодування вартості відчужуваного майна, а також незмінності майнового становища власника у результаті примусового відчуження належного йому майна.

Для визначення категорій збитків пропонуємо застосувати поняття «прямі збитки» та «непрямі збитки». При цьому до прямих збитків мають відноситися: вартість предмета примусового відчуження, або вартість предмета інтерміції, вартість переміщення окремих предметів інтерміції або примусового відчуження на нову земельну ділянку, недоотримана вигода власника, збитки, пов'язані з необхідністю дострокового припинення зобов'язань перед третіми особами у результаті інтерміції або примусового відчуження об'єкта таких зобов'язань. Прямі збитки мають визначатися у результаті проведення експертної грошової оцінки майна.

У той же час до непрямих збитків мають належати витрати власника, пов'язані з переміщенням рухомого майна, що не підлягає відчуженню, оформленням документації на майно, надане замість відчужуваного, та інші. На нашу думку, доцільно передбачити, що непрямі збитки мають відшкодовуватися виключно у випадку пред'явлення інтерміційному органу власником предмета інтерміції документів, що підтверджують здійснення таких витрат.

Пропонуємо закріпити, що у окремих випадках має допускатися відшкодування моральної шкоди, завданої примусовим відчуженням майна, власникові предмета інтерміції або членам його родини.

Необхідно відзначити, що положення статті 5 Закону [1] не містять жодних згадок про відшкодування моральної шкоди. У той же час, проблематика відшкодуваності моральної шкоди є досить гострою. Навіть у практиці країн Європейського Союзу існують різні підходи до вирішення порушеного питання. Так, за законодавством Франції відшкодування моральної шкоди не передбачається [3]. Але за законодавством ФРН відшкодування моральної шкоди за примусове відчуження майна допускається [4; 5]. Разом з тим, у Сполученому Королівстві передбачається виплата окремої суми компенсації моральної шкоди у випадку позбавлення особи житла [6].

З урахуванням зазначеного, вважаємо, що при вирішенні питання відшкодовності моральної шкоди, завданої внаслідок примусового відчуження майна з мотивів суспільної необхідності, варто враховувати національні традиції. Тому, на нашу думку, моральна шкода підлягає відшкодуванню, у випадку, якщо власник може довести, що її було завдано. Отже, Законом [1] має передбачатись, що наявність чи відсутність моральної шкоди має вирішуватися у судовому порядку. У той же час обов'язок доведення факту спричинення моральної шкоди внаслідок інтерміції для суспільних потреб або примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності має покладатися на власника предмета примусового відчуження.

Продовжуючи аналіз законодавчого регулювання компенсації, відзначимо, що ч. 2 ст. 5 Закону [1] визначається, що «у разі 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 державною реєстрацією прав на неї» [1]. Наведене положення вбачаємо нечітким, у зв'язку з чим, пропонуємо викласти його у такій редакції:

У разі надання власникові предмета інтерміції іншого майна замість відчуженого, вартість виготовлення документації із землеустрою, розроблення якої необхідне для отримання у власність нового майна, а також витрати, пов'язані з державною реєстрацією прав на нього, відшкодовуються за рахунок бюджету відповідного рівня.

Крім того, стаття 5 Закону [1] має бути доповнена положенням про перелік осіб, що мають право вимагати компенсації збитків, завданих їм внаслідок втручання у сферу приватної власності. На нашу думку обов'язковому попередньому та повному відшкодуванню мають підлягати збитки:

- 1) власників земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені;
- 2) орендарів та інших законних володільців прав майнового характеру на відчужувані об'єкти, чий права набути у встановленому законом порядку;
- 3) власників та користувачів суміжних з відчуженими земельних ділянок, яким завдано шкоди внаслідок здійснення інтерміційної процедури;
- 4) правонаступники всіх зазначених вище осіб, після їх вступу у законні права.

Продовжуючи дослідження компенсації за інтерміцію у сферу приватної власності та примусове відчуження, окрему увагу приділяємо експертній грошовій оцінці майна. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону [1] «Вартість земельної ділянки, що відчужується або передається у власність замість відчуженої, визначається на підставі її експертної грошової оцінки, проведеної відповідно до закону» [1]. Нагадаємо, що, з метою забезпечення повноти та обґрунтованості компенсації збитків власників предметів інтерміції пропонуємо закріпити обов'язковість проведення не тільки експертної грошової оцінки предметів примусового відчуження, але і земельнопорядної та екологічної експертиз предметів інтерміції та примусового відчуження.

У підтвердження цієї думки наводимо положення ч. 4 ст. 4 Закону [1], відповідно до якого примусове відчуження здійснюється «з дотриманням вимог екологічної

безпеки, із забезпеченням подальшого раціонального використання земельних ділянок» [1]. Варто зауважити, що положеннями Закону [1] не забезпечується виконання наведеного принципу, що означає його декларативність. З огляду на зазначене, проведення екологічної експертизи покликано збільшити ступінь захисту законних інтересів всього українського народу.

У той же час необхідність проведення землевпорядної експертизи зумовлена тим, що, землевпорядкування в Україні не завершене повністю, а подекуди здійснене неточно [7]. З зазначеного випливає, що експертно-грошова оцінка земельних ділянок має здійснюватись з урахуванням висновків проведення екологічної та землевпорядної експертиз.

Продовжуючи розкриття проблематики здійснення експертиз, відзначимо, що ст. 30 К України гарантується недоторканість житла та іншого володіння особи [8].

При цьому відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України № 2 від 28 березня 2008 року «Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства» [9] під житлом слід розуміти: 1) «особистий будинок з усіма приміщеннями, які призначені для постійного чи тимчасового проживання в них, а також ті приміщення, які хоча й не призначені для постійного чи тимчасового проживання в них, але є складовою будинку» [9]; 2) «будь-яке житлове приміщення, незалежно від форми власності, яке належить до житлового фонду і використовується для постійного або тимчасового проживання (будинки, квартири в будинку будь-якої форми власності, окрема кімната в квартирі тощо)» [9]; 3) «будь-яке інше приміщення або забудова, які не належать до житлового фонду, але пристосовані для тимчасового проживання (дача, садовий будинок тощо)» [9]; 4) «офісні приміщення, які належать фізичним особам, а також офіси юридичних осіб, їх філій та інші приміщення» [9].

Разом з тим, «інше володіння» Пленум Верховного Суду України пропонує розуміти як «об'єкти (природного походження та штучно створені), які за своїми властивостями дають змогу туди проникнути і зберегти або приховати певні предмети (речі, цінності). Ними можуть бути, зокрема, земельна ділянка, сарай, гараж, інші господарські будівлі та інші будівлі побутового, виробничого та іншого призначення, камера сховища вокзалу (аеропорту), індивідуальний банківський сейф, автомобіль тощо» [9].

Наведене означає, що проведення експертиз та експертної грошової оцінки майна приватних власників за відсутності їх згоди можливе виключно на підставі «вмотивованого рішення суду» [8].

Однак, Законом [1] не передбачається необхідність отримання подібного дозволу. Натомість ч. 4 ст. 12 Закону [1] закріплюється, що «власник (...) нерухомого майна, (...) щодо якого органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування прийнято рішення про викуп (...) з мотивів суспільної необхідності, зобов'язаний сприяти (...) у визначенні розміру збитків, що підлягають відшкодуванню, доступі до об'єктів оцінки і до наявної у власника інформації про них» [1].

Наведене вважаємо прямим обмеженням права приватного власника на недоторканість житла, з огляду на

що, пропонуємо доповнити Закон [1] положенням про обов'язковість отримання рішення суду, на підставі якого можливе проведення експертиз та оцінки майна, що підлягає примусовому відчуженню, у разі відсутності письмової згоди власника на здійснення зазначених процедурних дій. Необхідно зауважити, що подібний дозвіл отримується у ході здійснення досудового слідства в рамках кримінального процесу, у такому випадку право власності особи обмежується внаслідок наявності підстав вважати її винною у скоєнні антисоціального вчинку. Парадокс полягає у тому, що обмеження права власності невинної особи для суспільних цілей здійснюється відповідно до Закону [1] за рішенням уповноваженого органу з порушенням вимог статті 30 К України [8]. На нашу думку, такий стан речей є нонсенсом та має бути змінений. Синтезуючи наведене, застосовуючи аналогію закону пропонуємо доповнити частину 2 статті 5 Закону [1] таким положенням:

«Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення» [8] їх огляду чи оцінки інакше як за письмовою згодою власника таких об'єктів, або «за вмотивованим рішенням суду» [8].

Крім того, Закон [1] має бути доповнений положенням про заборону зміни цільового призначення відчужених земель, якщо за результатами експертиз буде виявлено що вони належать до особливо цінних продуктивних земель, земель природно-заповідного фонду, іншого природоохоронюваного призначення, історико-культурного та оздоровчого призначення.

Висновки. У результаті розкриття обраної тематики було виявлено ряд неточностей законодавчого порядку визначення та призначення компенсації особам, чий майнові права порушуються для досягнення суспільної потреби або необхідності. У зв'язку з чим запропоновано підхід до: 1) визначення кола осіб, що мають право на відшкодування збитків, завданих їм у ході забезпечення суспільних цілей; 2) розмежування категорій збитків, які підлягають обов'язковому відшкодуванню; 3) уточнення порядку експертної оцінки майна, за рахунок якого суспільні цілі мають бути досягненні.

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 // Відомості Верховної Ради України (ВВР України). – 2010. – № 1. – Ст. 2. [Електронний ресурс] // Сайт «Законодавство України». – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>.
2. Про іпотеку: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР України). – 2003. – № 38. – Ст. 313. – [Електронний ресурс] // Сайт «Законодавство України». – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/898-15>.
3. Expropriation pour cause d'utilité publique: Стаття. – [Електронний ресурс] // Сайт «Вікіпедія: вільна енциклопедія» (французькою) – Режим доступу: http://fr.wikipedia.org/wiki/Expropriation_pour_cause_d'utilité_publique.
4. Voß. W. Compulsory Purchase and Compensation according to the German Federal Building Code. – 2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tkk.fi/Yksikot/Kiinteisto/FIG/pdf/files/06092007Voss>.
5. Voß. W. Compulsory Purchase in Poland, Norway and Germany – Part Germany // XXIV FIG International Congress 2010: Facing the Challenges–Building the Capacity. – Sydney. – Australia. – 2010. – 20 p. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ve>

d=0CDwQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.fig.net%2Fpub%2Ffi
g2010%2Fpapers%2Fts03f%255Cts03f_voss_4220.pdf&ei=qR07U
aqBKsvT4QJSJsoHwDg&usg=AFQjCNGbEE7ZPF8jwX03YFODD
gH1_SLj9g&sig2=OESbYPd0209vZO8e1f5aSw&bvm=bv.4328749
4,d.bGE.

6. Compulsory Purchase and Compensation: Compensation to Residential Owners and Occupiers. – Буклет № 4 Канцелярії заступника Прем'єр-міністра Великобританії. – Лондон. – 2004. – 35 с. – [Електронний ресурс] // Сайт «Bedford Borough Council» – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/compulsory-purchase-and-compensation-booklet-4-compensation-to-residential-owners-and-occupiers>.
7. Топчів О.Г., Стефанович А.Г. Планування території як складова стратегії соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня і територіальних громад // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Збірник наукових праць: Електронне наукове видання. – 2011. – № 8. – [Електронний ресурс] // Сайт «Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського» – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_8/R/17Topchiev.pdf.
8. Конституція України: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР України). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – [Електронний ресурс] // Сайт «Законодавство України». – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628>.
9. Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дзнання і досудового слідства: Постанова Пленуму Верховного Суду України. – № 2. – 28.03.2008. – [Електронний ресурс] // Сайт «Верховний Суд України». – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/EC7A776906EDFD5DC225742F003D4548?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=EC7A776906EDFD5DC225742F003D4548&Count=500&>.

Кондык О. Ю. Обеспечение общественных потребностей или необходимости: отдельные аспекты компенсации убытков собственникам

Аннотация. Статья посвящена исследованию порядка определения размера и назначению компенсации убытков, нанесенных частным собственникам и владельцам имущественных и личных неимущественных прав, которые нарушаются в результате ограничения права частной собственности для обеспечения общественных потребностей или необходимости. Отдельное освещение получают такие вопросы, как круг лиц, имеющих право на получение компенсации, а также порядок осуществления оценки имущества, за счет которого общественные цели должны быть достигнуты.

Ключевые слова: общественная потребность, общественная необходимость, интермиссия, принудительное отчуждение, компенсация, экспертиза.

Kondyk O. Providing for public needs or public necessity: some aspects compensation losses of private persons.

Summary. Article is devoted investigation of the order determining the amount and purpose for damages caused to private owners and the holders of property and moral rights that are violated as a result of restrictions on the right of private property for public needs or necessity. Individual coverage receive such questions as the circle of persons entitled to receive compensation, and the procedure for evaluation of the property, through which social goals to be achieved.

Key words: social need, social necessity, intermission, expropriation, compensation, expertise.