

Є. П. Суєтнов,

асистент кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНСТИТУТУ ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК І РОЗМІЩЕНИХ НА НИХ НЕРУХОМИХ ОБ'ЄКТІВ ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ТА З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Досліджуваний правовий інститут одержав закріплення 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 17.11.2009 р. (далі – Закон). Сутність цього інституту полягає в забезпеченні суспільних інтересів за рахунок земель фізичних і юридичних осіб з обов'язковим дотриманням інтересів останніх.

За Законом органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування вправі викуповувати приватні землі та іншу нерухомість для суспільних потреб, зокрема, під будівництво об'єктів національної безпеки й оборони, природно-заповідного фонду, доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій та інших суспільнокорисних об'єктів. Орган приймає рішення про викуп земельної ділянки та розміщеної на ній нерухомості та надсилає власникові письмове повідомлення з інформацією щодо об'єктів викупу, їх місцезнаходження, площі та кадастрового номера земельної ділянки, категорії земель, мети й умов викупу (орієнтовна викупна ціна, строк викупу, джерело фінансування пов'язаних із цим витрат), відомостей про земельну ділянку та нерухомість, які можуть бути надані замість викуплених, тощо. Отримавши це повідомлення, власник надає згоду на викуп або відмовляється від нього. У випадку згоди між власником і представником органу, який прийняв рішення, проводяться переговори щодо умов викупу, за наслідками яких між сторонами укладається правочин, що передбачає передачу права власності. У разі ж незгоди власника з викупом об'єктів для суспільних потреб, вони за рішенням суду можуть бути відчужені примусово з мотивів суспільної необхідності.

Відчуження для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності здійснюється за умови сплати власникові викупної ціни, що включає вартість земельної ділянки, житлового будинку, інших будівель, споруд і багаторічних насаджень, що на ній розміщені, з урахуванням збитків, завданих власникові

внаслідок викупу, у тому числі і збитків, що будуть йому завдані у зв'язку з достроковим припиненням його зобов'язань перед третіми особами, зокрема, упущена вигода, у повному обсязі.

При дослідженні будь-якого правового інституту важливо визначити його юридичну природу. Щоб установити юридичну природу інституту відчуження земельних ділянок і розміщених на них нерухомих об'єктів для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності звернімося до історичного досвіду. Слід зауважити, що подібний правовий інститут існував ще в дореволюційній часи й у законодавстві того періоду він іменувався «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 сформувалося 3 теорії юридичної природи експропріації – приватноправова, публічно-правова і змішана.

Прихильники першої теорії (Г. Безелер, К. Гербер, Ф. Ферстер) вважали експропріацію інститутом цивільного права і пропонували кваліфікувати її як примусову купівлю-продаж. На їх переконання, теорії договірному характеру експропріації аж ніяк не заважає та обставина, що при примусовому відчуженні не існує волі продавця, оскільки її повністю замінює або доповнює вирок суду. Примусовість відчуження не спричиняє недійсність договору, бо тут не йдеться про фактичне порушення волі (фізичний або психічний тиск, помилка, обман тощо). Лише останнє знищує угоду купівлі-продажу.

Не погоджуючись із цією тезою, фахівці зауважували, що таке розуміння експропріації є хибним, адже договір купівлі-продажу, як і будь-який інший, передбачає вільну згоду сторін і не може бути примусовим. Отже, формула «примусова купівля-продаж» містить глибоку внутрішню суперечність.

Дуже образно прокоментував цю формулу П. Лабанд. Він писав: Уявіть собі власника, який усіма силами чинить опір тому, що в нього відбирають будинок заради розширення дороги, який у край незадоволений сплаченою йому сумою винагороди, який зберігає непохитне усвідомлення того, що зазнав вторгнення у сферу свого приватного права з боку держави в інтересах суспільного блага і що він не продав свого будинку, а втратив його внаслідок непереборної могутності держави, – такого власника юристи хочуть запевнити, що він уклав з експропріатором консенсуальний договір, а закон доповнив обов'язковий прояв його волі продати будинок за певну ціну. З таким же правом можна конструювати фікції, що засуджений до тюремного ув'язнення злочинець наймає у в'язниці квартиру зі столом, або що контрабандист, товари якого були конфісковані, подарував їх скарбниці. Ще виразніше висловився В. Іеллінек, на думку якого, тут недоречно вести мову про примусовий продаж, так само як і недоречно смертну кару називати примусовим самогубством.

До того ж, зазначали вчені, до експропріації не застосовуються правила, що є обов'язковими для купівлі-продажу, наприклад, виплата власникові тільки ринкової вартості майна без відшкодування заподіяних відчуженням збитків, відповідальність власника за всі приховані юридичні й фізичні недоліки майна, невідчужуваність закладених речей та ін. Як зауважував Ю. С. Гамбаров, тут не береться до уваги жодна з обставин, яка має важливе значення для договірних відчужень: чи належить майно одній або декільком особам, чи вказані вони в постанові про експропріацію, чи відбувається експропріація проти дійсних або уявних власників, чи є предметом експропріації вільне від обмежень майно або майно, що підлягає обмеженням у праві відчуження, які роблять неможливим розпорядження ним на підставі приватних угод, але не перешкоджають його експропріації. Так само вважав К. Грюнгут, який писав, що між продажем, який учиняється у приватному інтересі, і примусовим відчуженням, що здійснюється в публічному інтересі, існує глибока прірва, яка не може бути замінена фікцією; відмінність цих юридичних положень значно перевищує їх оманливу схожість. А Л. Штейн іронічно наголошував, що примусове відчуження цілком подібне до купівлі-продажу, за винятком двох основних відносин – економічного як покупки та юридичного як договору.

Вважаємо, що з наведеними аргументами слід погодитись. Дійсно, якщо проаналізувати положення Закону, стає очевидним, що інститут відчуження земельних ділянок та іншого нерухомого майна для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності не є приватноправовим. Відчуження з мотивів суспільної необхідності здійснюється примусово за рішенням суду, а тому добровільної згоди власника тут немає. До нього не застосовуються правила, притаманні договірному відчуженню: так, у випадку примусового відчуження земельної ділянки та розміщеного на ній майна власникові сплачується викупна ціна, яка включає не тільки вартість цих об'єктів, а й пов'язані з відчуженням збитки; немає значення, у власності кількох осіб перебувають об'єкти – однієї чи декількох; чи вказані ці особи в рішенні органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про викуп для суспільних потреб; чи існують будь-які обмеження (обтяження) земельної ділянки та іншої нерухомості, чи надана земельна ділянка в оренду та ін.

Разом із тим зазначимо, що, незважаючи на аргументацію, яка повністю спростовує приватноправову теорію юридичної природи інституту відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, навіть у наш час можна знайти її прибічників. Так, наприклад, П. Ф. Кулинич пропонує розглядати примусове відчуження земельних ділянок як форму їх купівлі-продажу, тоді як А. М. Мірошніченко вказує, що істотною особливістю угод про викуп є можливість їх укладення в примусовому порядку.

Деякі російські науковці (М. П. Кабитов, Т. І. Хмелева) теж наголошують на приватноправовій природі викупу земельних ділянок. Однак не підтримуючи таку позицію, О. П. Анісімов, А. Я. Риженков і М. С. Сотникова зауважують, що вбачати у цих відносинах договірну природу – значить ігнорувати їх суть, адже ознакою будь-якого договору, його основою завжди є вільне волевиявлення сторін. Якщо ж власник відмовляється поступитися державі належне йому майно на запропонованих умовах, то подальше регулювання відносин між ними виключає можливість використання приватноправових механізмів.

Отже, усі спроби дореволюційних науковців пояснити юридичну природу експропріації принципами приватного права успіхів не мали. І це не випадково, адже вона заснована не на приватному, а на публічному праві. Ю. С. Гамбаров зазначав, що експропріація не може бути пояснена з точки зору приватно-цивільного права. Це – не угода, не договір, а розпорядження державної влади, що виходить із права верховенства. Експропріація заснована не на цивільному зобов'язанні, а на односторонньо проголошеній волі державної влади; вона має свої корені в публічному праві й підлягає обговоренню з точки зору останнього. Власність та майнові права на об'єкти експропріації переходять до держави в силу закону, без посередництва будь-яких приватно-зобов'язальних відносин. К. П. Победоносцев писав, що як тільки захід визнано потрібним для суспільної користі і його слід зробити, приватне право повинно беззаперечно поступитися рішенням державної влади і щодо цього спір неможливий. Тому експропріація має властивість суспільної, а не приватної вимоги, спирається на суспільне, а не на приватне право.

З огляду на викладене у дореволюційній правовій доктрині виникла інша – публічно-правова теорія, прихильниками якої були К. Грюнгут, К. Реслер, В. І. Синайський, Л. Штейн та ін. На думку К. Грюнгута, не тільки вторгнення держави в майнову сферу приватної особи, а й нерозривно пов'язана із цим винагорода є відносинами публічного права; обов'язок сплатити винагороду, як і обов'язок підкоритися відчуженню, має не приватний, а публічний характер. В. І. Синайський вважав, що експропріація, як примусове оплатне відчуження в суспільному інтересі, за своєю юридичною природою є публічним інститутом, оскільки винагорода визначається в адміністративному, а не судовому порядку.

Критикуючи погляд К. Грюнгута на публічно-правову юридичну природу експропріації, М. В. Венеціанов зазначав, що неправильно відносити обов'язок сплатити власникові винагороду до обов'язків публічного права. Унаслідок дії держави власник зазнав зменшення свого майна, понесені ним збитки сталися не з його вини, а тому він вправі вимагати їх відшкодування. Держава надає йому таке право, бо не в її інтересах зменшувати майно особи без усякої з її боку вини. Навпаки, держава, вторгаючись в охоронювану нею майнову сферу приватної особи, намагається виправити сліди цього вторгнення й відновити майно остан-

ньої в попередньому обсязі. Проте між цими діями (відчуженням і винагородою) існує значна різниця: перше здійснюється в суспільних інтересах і ґрунтується на публічно-правовому обов'язку кожної приватної особи сприяти добробуту держави, а друге – в інтересах цієї особи і ґрунтується на принципі приватного права – відшкодування збитків, завданих з чужої вини. Тому вимога винагороди належить до відносин приватного права, що входять до системи зобов'язальних прав. Схожої думки додержувався В. Роланд, стверджуючи, що хоча зобов'язання з винагороди власника засновується на дії державної влади, ця причина не може перешкодити його приватноправовому характеру.

У правовій доктрині ці погляди сприяли виникненню третьої – змішаної теорії юридичної природи експропріації, згідно з якою остання перебуває на межі публічного і приватного права й містить у собі як публічно-правовий, так і приватноправовий елементи. На переконання її прихильників (крім названих учених цю теорію також підтримували П. Лабанд, А. Тіль, С. В. Васьковський, І. М. Трепіцин), правильним є розуміння експропріації як акту державної влади, за яким, з одного боку, власність переходить від приватної особи до держави за законом, а з другого – виникає приватноправове зобов'язання. Як зауважував С. В. Васьковський, не можна погодитися з публічно-правовою теорією, адже вона випускає з уваги характерну ознаку експропріації, саме приватноправовий принцип повної винагороди власника за відчуження його майна. Правильною повинна бути визнана змішана теорія, з огляду на те, що експропріація суміщає в собі як публічно-правовий елемент, так і цивільно-правовий. На переконання І. М. Трепіцина, в експропріації при всій її примусовості є й приватноправова риса – необхідність винагороди. Тому вона має бути визнана такою, що стоїть на межі між правом публічним і приватним.

Таким чином, враховуючи викладене, є всі підстави стверджувати, що правовий інститут відчуження земельних ділянок і розміщених на них об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності має змішану юридичну природу.