

УДК 347.234.1

М. І. Нівня

**ПОРЯДОК ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ НЕРУХОМОГО МАЙНА
З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ: ЦИВІЛЬНИЙ АСПЕКТ**

Утвердження й забезпечення прав і свобод людини Конституцією України визначено головним обов'язком держави, що має здійснюватися як стосовно прав і свобод окремої особи, так і щодо колективних прав членів суспільства та його інтересів у цілому. Таке завдання зумовлює потребу у вирішенні питання щодо співвідношення публічного й приватного інтересів та їх збалансованості в праві. Особливо гострою є ця проблема у випадках, коли суспільна необхідність вимагає задоволення загальносуспільних (публічних) інтересів унаслідок певних обмежень конституційних прав окремої особи, наприклад, як це відбувається під час відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, які на них розміщені й перебувають у приватній власності, з мотивів суспільної необхідності [1, с. 5].

Дотримання балансу інтересів можливе в разі застосування до порядку примусового відчуження приватної власності не лише конституційно-правових, а й цивільно-правових механізмів узгодження.

Метою статті є дослідження чинного порядку примусового відчуження нерухомого майна у зв'язку із суспільною необхідністю та формулювання пропозицій його збалансування. Окремі аспекти цієї проблеми досліджували такі вчені, як М. Венеціанов, Д. Мейер, Р. Майданник, А. Мірошніченко, М. Федорченко, О. Кліменко, О. Харченко та ін.

Аналіз чинного законодавства України дає можливість зробити висновок, що в процедурі примусового відчуження нерухомого майна більше імперативних норм і принципів публічного права, тобто немає рівноваги між публічними та приватними інтересами, що є недопустимим. Приватна власність є категорією цивільного права, і незважаючи на те, що будь-який примус є імперативом, процедура примусового переходу власності має ґрунтуватися також на принципах цивільного права, а особа, позбавлена власності, повинна мати більшу свободу дій.

Наприкінці XIX століття М. Венеціанов у праці «Експропріація з точки зору цивільного права» зазначав: «Приватноправові теорії, які пояснюють юридичну природу експропріації, є першими за часом появи й досі мають своїх захисників. Якщо ми пригадаємо, що самій науці державного права під час свого розвитку довелося боротися з принципами приватного права, на підставі яких намагалися побудувати теорію державного права, то можна очікувати застосування цих принципів для пояснення інституту експропріації, який має тісний зв'язок із цивільним правом. Дійсно, і досі сучасні автори розглядають експропріацію як правочин приватного права» [2].

Якщо приватноправові теорії пояснення правової природи експропріації наприкінці XIX століття вважалися вже застарілими, то зрозуміло, що тенденція відходу від приватноправових підходів під час вивчення експропріації триває вже досить давно.

О. Кліменко в дисертації «Співвідношення публічного та приватного інтересів в аспекті примусового відчуження об'єктів права приватної власності, зумовленого

суспільною необхідністю (конституційно-правовий аналіз)» зазначає: «Прийняття рішення про примусове відчуження майна приватного власника для забезпечення суспільних потреб перебуває поза дією цивілістичних принципів юридичної рівності сторін та диспозитивності їх участі в цивільних відносинах. Таке рішення є актом державної влади та зводиться до підпорядкування приватного власника волі владного суб'єкта, що є властивим для публічно-правових відносин. Елементи юридичної рівності та диспозитивності участі сторін у правовідносинах щодо примусового вилучення майна приватного власника для суспільних потреб можуть бути втілені в окремих процедурах, зокрема щодо визначення компенсації за таке вилучення» [3, с. 15].

Як бачимо, відхід від приватноправових теорій, які пояснюють юридичну природу експропріації, продовжувався майже до абсолютного заперечення ролі приватного права в процедурі примусового відчуження власності. У сучасній теорії вважається первинним публічний характер правовідносин, які досліджуються, а застосування цивілістичних принципів – можливим лише на окремих стадіях примусового відчуження приватної власності. З такою позицією важко погодитися. Приватна власність є виключною, її обмеження повинні бути точними та мінімальними. А отже, порядок відчуження має ґрунтуватися на цивільних принципах, і публічний елемент повинен зводитися лише до рішення, яким суд визначав би, чи дійсно власник має передати державі свою власність, а також мінімальну викупну ціну за передане майно.

У статті 41 Конституції України зазначено: «Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності, на підставі й у порядку, встановлених законом, та за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості» [4].

У статті 350 Цивільного кодексу України стверджується: «Викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, приватної власності для суспільних потреб чи їх примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності здійснюються в порядку, встановленому законом» [5].

Спеціальним законом, який регулює ці правовідносини, є 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 – Закон).

У статті 2 Закону надано таке визначення: «Примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності – це перехід права власності на земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, до держави чи територіальної громади з мотивів суспільної необхідності за рішенням суду». У статті 16 Закону зазначено, що рішення суду про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, разом із документами, які підтверджують попередню та повну сплату колишньому власнику викупної ціни або державну реєстрацію права власності на нерухоме майно, надане замість відчуженого, є підставою для державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на ці об'єкти [6].

Відчуження власності базується на різних правочинах, зокрема договорах купівлі-продажу, міни, дарування тощо, та передбачає волю власника, тому перехід, який ґрунтується на рішенні суду, більш доцільно називати вилученням, оскільки в статті 661 Цивільного кодексу України зазначено: «У разі вилучення за рішенням суду товару в покупця на користь третьої особи на підставах, що виникли до продажу товару, продавець має відшкодувати покупцеві завдані йому збитки, якщо покупець не знав або не міг знати про наявність цих підстав» [7].

Вважаємо, що у вказаній нормі термін «вилучення» застосовується законодавцем більш вдало, оскільки товар хоч і переходить від покупця до третьої особи, проте цей перехід є примусовим і ґрунтується лише на рішенні суду, а отже, називати такий перехід примусовим відчуженням не можна.

Під час аналізу статті 16 Закону стає зрозумілим, що хоча законодавець застосував термін «відчуження», але насправді суд вирішує саме вилучити нерухоме майно в особи, оскільки підставою реєстрації державою чи територіальною громадою права власності на таке майно є рішення суду та документи, які підтверджують попередню й повну сплату колишньому власнику викупної ціни, а не укладений між сторонами договір.

Вважаємо, що підставою реєстрації права власності на вилучене судом майно державою чи територіальною громадою повинен бути договір і документи, що підтверджують попередню та повну сплату колишньому власнику викупної ціни або державну реєстрацію права власності на нерухоме майно, надане замість відчуженого.

Отже, термін «вилучення» більше відповідає чинному порядку примусового відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності. Вважаємо, що в законі має застосовуватися саме поняття «примусове відчуження», а порядок переходу майна повинен бути іншим, ніж той, який визначено в Законі.

Якщо допускати, що відчуження завжди ґрунтується на правочині, примусове відчуження також ґрунтується на правочині. І тоді порядок примусового відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності мав би бути таким. Орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування звертається до суду з позовом про визнання права вимоги примусового відчуження в особи нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності. Суд у разі обґрунтованості позову приймає рішення, яким вирішує позов задовольнити, визнати за позивачем право вимоги примусового відчуження та запропонувати власнику укласти будь-який договір відчуження нерухомого майна з позивачем, та надає певний час на укладення такого договору. У разі неукладення договору з причин неможливості досягнення згоди за всіма істотними умовами орган виконавчої влади або місцевого самоврядування звертається повторно до суду з позовом про примусове відчуження об'єкта нерухомості.

Суд своїм рішенням повинен зобов'язати власника відчужити нерухоме майно та визначити ціну й інші істотні умови переходу власності, на яких наполягають сторони. А отже, це рішення підлягає виконанню в загальному порядку (добровільно або примусово) із залученням державної виконавчої служби. Тобто після оголошення рішення суду особа знову має можливість підписати договір, проте на визначених судом умовах, а вже в разі невиконання цього рішення договір підписує державна виконавча служба.

Такий порядок примусового відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності є більш прийнятним із точки зору цивільного права та має багато позитивних моментів. Він надасть можливість власникові більш ефективно захищати свої інтереси, оскільки зараз власник у суді переважно намагається довести необґрунтованість позовних вимог позивача та не може сконцентруватися на досягненні компромісів, оскільки не знає, чи вирішить суд вилучити власність. Запропонований порядок надасть власникові можливість спочатку дізнатися, чи мусить він насправді передати своє майно. У разі задоволення позову власник матиме можливість визначитися, за яким договором передати своє майно, та зможе запропонувати певні умови договору.

Саме такий порядок відповідає поняттю примусового відчуження, адже суд дійсно своїм рішенням примушує передати майно, а не позбавляє власності особу своїм рішенням.

Чинний порядок примусового відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності ставить власника в менш вигідне становище, ніж в інших випадках примусового відчуження, що передбачено законодавством України.

Зокрема, на підставі статей 22, 81, 145 Земельного кодексу України іноземці та особи без громадянства не можуть набувати права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Якщо іноземна особа та особа без громадянства отримає в спадок право власності на таку ділянку, ділянка підлягає відчуженню власником протягом року з моменту переходу такого права. Після одного року ділянка підлягає примусовому відчуженню за рішенням суду [8].

У цьому випадку власник знає точно, що земля сільськогосподарського призначення не може належати йому, та має можливість протягом одного року продати її на вигідних умовах. У разі примусового відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності власник не має такої свободи дій, оскільки суд одночасно визначає, чи дійсно земельна ділянка має бути передана державі, та цим же рішенням вилучає її у власника.

Приблизно такий самий підхід стосовно порядку примусового відчуження об'єктів права приватної власності пропонував Д. Мейер. Він зазначав, що майно можна експропріювати тільки актом верховної влади, а саме іменним найвищим указом, проект якого представляється належними міністрами через Верховну Раду України. З виданням такого акта питання про відчуження вважалось вирішеним, і власник зобов'язаний йому підкорятися. Однак перш ніж приступити до оцінки майна для встановлення розміру винагороди, власникові пропонувалося оголосити крайню за майно ціну; якщо ціна ця визнавалася відповідною вартості майна, то здійснювалася купча. Не слід, проте, вважати, як писав учений, що між скарбницею та власником встановлювалися договірні відносини купівлі-продажу; договір вимагає згоди обох контрагентів – тут його немає; власник проти волі продає своє майно; відмовитися від продажу він не може, і подальші наслідки договору купівлі-продажу не застосовуються (наприклад, якщо виявиться, що майно, яке експропріюється, належить не тій особі, від якої воно куплене, то купівля не знищується). Тому не можна визнати, що під час придбання в цьому випадку скарбницею майна за купчою немає місця експропріації; питання про експропріацію вже вирішено

раніше, а угода стосується суто розміру винагороди. Зважаючи на це, формулювання «здійснюється купча» потрібно розуміти формально. Ідеться про акт, який є купчою за формою, а не за наслідками. Якщо угоди про розмір винагороди не буде, то майно описується й оцінюється; перше робиться поліцією, друге – спеціальною комісією [9, с. 431].

Як бачимо, за процедурою, яку пропонує Д. Мейер, особа після прийняття акта верховної влади знає, що вона мусить продати своє майно державі, та має право пропонувати свою ціну. Порядок, запропонований нами, надасть можливість власнику не тільки пропонувати свою ціну під час укладення договору купівлі-продажу, а й інші умови, на які орган виконавчої влади або місцевого самоврядування може погодитися. Також особа матиме можливість укласти й інші договори, наприклад міни, дарування тощо. Важко уявити собі, що особа може подарувати майно, яке в неї фактично відбирають силою. Проте якщо це майно має для особи велику духовну цінність і не дуже велику матеріальну, то, можливо, особа й захоче саме подарувати його.

Отже, питання запровадження запропонованих змін у процедуру примусового відчуження хоч і не є гострим, проте такі зміни в перспективі є необхідними як для юридичної практики, так і для того, щоб питання будь-якого відчуження приватної власності знаходилося у сфері інтересів та впливу цивільного права.

Тісно пов'язаний із проблемою дотримання балансу приватних і публічних інтересів також момент здійснення експропріації, тобто момент, після якого уповноважений орган уже не може в односторонньому порядку відмовитися від викупу відчуженого майна. З точки зору цивільного права вбачається доцільним вважати таким моментом досягнення згоди за всіма істотними умовами договору купівлі-продажу, проте, оскільки викупна ціна встановлюється судом, та й взагалі договір певною мірою є фікцією, це питання потребує додаткового аналізу, а отже, вважаємо, що саме в такому напрямі слід досліджувати окреслену проблему.

Література

1. Клименко О. Співвідношення публічного та приватного інтересів в аспекті примусового відчуження об'єктів права приватної власності, зумовленого суспільною необхідністю (конституційно-правовий аналіз) : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. Клименко ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2012. – 473 с.
2. Венецианов М. Экспроприация с точки зрения гражданского права / М. Венецианов. – Казань : Типография Императорского Университета, 1891. – 114 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/21/kernel.php>.
3. Клименко О. Співвідношення публічного та приватного інтересів в аспекті примусового відчуження об'єктів права приватної власності, зумовленого суспільною необхідністю (конституційно-правовий аналіз) : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. Клименко ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2012. – 473 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
6. 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 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>.

7. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

8. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

9. Мейер Д. Русское гражданское право / Д. Мейер ; МГУ им. М.В. Ломоносова. – 2-е изд., испр. – М. : Статут, 2000. – 830 с.

Анотація

Нивня М. І. Порядок примусового відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності: цивільний аспект. – Стаття.

У статті досліджено існуючий порядок примусового відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності, а саме в аспекті балансу публічних і приватних інтересів, проаналізовано його недоліки та визначено шляхи збалансування, з'ясовано наслідки застосування цивілістичних підходів щодо вдосконалення зазначеного порядку.

Ключові слова: примусове відчуження, примусовий викуп, приватна власність, нерухоме майно, суспільна необхідність.

Аннотация

Нивня М. И. Порядок принудительного отчуждения недвижимого имущества в связи с общественной необходимостью: гражданский аспект. – Статья.

В статье исследован существующий порядок принудительного отчуждения недвижимого имущества по мотивам общественной необходимости, а именно в аспекте баланса публичных и частных интересов, проанализированы его недостатки, определены пути сбалансирования, выяснены последствия применения гражданских подходов относительно совершенствования указанного порядка.

Ключевые слова: принудительное отчуждение, принудительный выкуп, частная собственность, недвижимое имущество, общественная необходимость.

Summary

Nivnya M. I. Procedure of real estate compulsory acquisition due to public need: civil law aspect. – Article.

In the article there is investigated the existing order of compulsory acquisition of immovable property for the reasons of public necessity – namely, in terms of balance between public and private interests, are analyzed its disadvantages and identified the ways to balance as well as clarified the application of civil law approaches concerning improvement of the mentioned order.

Key words: expropriation, compulsory acquisition, private property, real estate, public necessity.