УДК 332.2.01:347.235

ТЕОРІЯ СУСПІЛЬНОЇ КОРИСНОСТІ В ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ

Л. Ткачук, аспірант
Львівський національний аграрний університет

Ключові слова: суспільна корисність, примусовий викуп, компенсація.

Досліджено проблематику суспільної корисності в земельних відносинах. Наведено термінологію, що використовується для визначення процесу примусового викупу з використанням досвіду зарубіжних країн. Проаналізовано економічні аспекти визначення компенсації у разі примусового викупу земельних ділянок.

Постановка проблеми. «Використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі», – вказано у ч. 3 статті 1 Земельного кодексу України. Ця норма демонструє діалектику взаємозв'язку особи й держави. Так, з одного боку, держава гарантує право власності на землю (ч. 2 ст. 1), з іншого – суб'єкти права власності зобов'язуються використовувати власність на землю таким чином, щоб не перешкоджати суспільству, державі та громадянам у реалізації своїх прав та інтересів. Тому, виходячи з такої системи взаємних зобов'язань особистості та держави, зрозумілою є ч. 3 ст. 13 Конституції України, де проголошено, що власність зобов'язує й не повинна використовуватись на шкоду людині та суспільству. Тобто власність на землю повинна використовуватись з урахуванням інтересів того ж суспільства.

У практиці земельних відносин досить частими є обставини, за яких відбувається вилучення земельних ділянок з метою суспільної необхідності та суспільних потреб. Відчуження земельної ділянки з цих мотивів регулюється ст. 146, 147, 149-151 Земельного кодексу та ст. 350, 353, 412 Цивільного кодексу України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема суспільної корисності в земельних відносинах, а також невід'ємно пов'язаних з нею категорій примусового відчуження (викупу) та компенсації є предметом дослідження як вітчизняних [1, с. 342-249; 2, с. 47-52; 3, с. 28-35], так і зарубіжних [5; 6; 7; 8] учених.

Постановка завдання. Мета дослідження – дослідити у вітчизняній та закордонній практиці земельних відносин процес примусового відчуження (викупу) земельних ділянок з мотивів суспільної корисності й для суспільних потреб та процедуру компенсації при цьому.

Виклад основного матеріалу. Поняття суспільної корисності розглядається в системі таких категорій, як «***суспільне благо***» *(public good)*,

«суспільна потреба» чи ***«суспільний інтерес»*** *(public interest) та* ***«суспільна необхідність»*** *(public necessity).*

Суспільні потреби — це потреби у земельних ділянках для задоволення інтересів держави чи територіальної громади. Таким чином, суспільна потреба є підставою примусового припинення права власності на земельну ділянку, що реалізовується через такий інститут, як викуп земельних ділянок.

Виміри «суспільної потреби» (суспільного інтересу) для цілей примусового викупу мають визначатися: типом землекористування (сільське, міське); видом користувача, на користь якого здійснюється викуп (державний, квазідержавний або приватний); вигодою для територіальної громади; заснованими на попередньо затверджених схемах чи планах використання й охорони земель; чіткими часовими межами імплементації (див. табл.).

Тобто примусовий викуп земельної ділянки ініціюється реалізацією певної інвестиції. Ініціатива може надходити як від самого органу, який має право здійснювати викуп земельної ділянки для суспільних потреб згідно з положеннями ЗК, так і від юридичної особи державної чи комунальної власності.

Суспільна необхідність – зумовлена загальнодержавними інтересами нагальна необхідність, для задоволення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки.

Таблиця

Перелік суспільних потреб, для яких здійснюють викуп земельних ділянок

Об’єкт	**Визначення суспільної потреби**
Будівлі і споруди органів державної влади та органів місцевого самоврядування	Для розміщення органів державної влади чи органів місцевого самоврядування: право викупу земельних ділянок для розміщення органів державної влади належить відповідним органам державної виконавчої влади, а для розміщення органів місцевого самоврядування – органам місцевого самоврядування
Будівлі, споруди та інші виробничі об'єкти державної й комунальної власності	Для розміщення державних чи комунальних підприємств, на яких передбачається виробництво товарів
Об'єкти природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення	Для розміщення об'єктів природно-заповідного фонду чи іншого природоохоронного призначення, що визначені Законом України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. з дотриманням процедури, визначеної цим Законом
Об’єкти оборони та національної безпеки	Для розміщення об’єктів, визначених Законами України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р., «Про цивільну оборону України» від 3 лютого 1993 р., а також Законом України «Про правовий режим

	майна у Збройних Силах України» від 21 вересня 1999 р.
Лінійні об'єкти та об'єкти транспортної й енергетичної інфраструктури	Для розміщення доріг, газопроводів, водопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, нафто- та газових терміналів, електростанцій тощо
Дипломатичні та прирівняні до них представництва іноземних держав та міжнародних організацій	Для розміщення представництв, які визначені міжнародним дипломатичним правом, зокрема Віденською конвенцією про дипломатичні зносини 1961 року і Віденською конвенцією про консульські зносини 1963 року
Міські парки, майданчики відпочинку та інші об'єкти загального користування, необхідні для обслуговування населення	Для розміщення об'єктів загального користування населення. Ними можуть бути різноманітні рекреаційні зони, створювані згідно зі ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.

Суспільна потреба та суспільна необхідність хоч і тотожні поняття, але різні за змістом. До суспільних потреб належать примусовий викуп земельних ділянок під розміщення об'єктів, які мають суспільну цінність для громади. А суспільна необхідність виникає тільки у разі введення військового або надзвичайного стану і є за суттю форс-мажорними обставинами припинення права приватної власності на землю. Крім того, відрізняються й процедури викупу і вилучення земельної ділянки.

Зазначимо, що відповідно до проекту Закону України «Про відчуження земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності», поняття «суспільна необхідність» визначається як зумовлена загальнодержавними інтересами нагальна необхідність, для задоволення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, а «суспільні потреби» – потреби у земельних ділянках для задоволення інтересів держави чи територіальної громади. Таким чином, умову «нагальної необхідності» у вилученні (відчуженні) земельних ділянок можна вважати критерієм розмежування категорій «суспільна необхідність» та «суспільна потреба».

Інститут суспільної необхідності закріплений Основним законом нашої держави. Стаття 64 Конституції визначає, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень, а згідно з ч. 5 ст. 41 Конституції, примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток – з мотивів суспільної необхідності на підставі й у порядку, встановленими законом, і за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із подальшим повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

З економічної позиції в системі відносин, пов'язаних із примусовим відчуженням чи викупом земельних ділянок, центральним компонентом є виплата компенсації приватним власникам.

Незалежно від суспільних інтересів, державні органи влади зобов'язані відшкодувати компенсацію, яка визначається як справедлива ринкова вартість землі. Проте існують значні відмінності у визначенні компенсації, оскільки справедлива ринкова вартість відчужуваного об'єкта дає змогу відшкодувати землевласникові лише частину його економічних втрат, яких він зазнає в результаті викупу або примусового відчуження. Так, компенсаційні виплати не передбачають таких видів відшкодування, як втрата особистого майна, витрати на переїзд тощо. Суттєвими є також втрати власника, в якого відчужується земельна ділянка, якщо поблизу розміщення землі вартість земельної ділянки зросте в результаті поліпшення території.

У країнах із ринковою економікою під час визначення компенсації вживають такі терміни: ринкова вартість, вартість у поточних цінах та справедливе відшкодування. При цьому існують розбіжності щодо розміру відшкодування компенсації. Загальноприйнятим є те, що виконавчий орган влади, який вилучає приватну власність для суспільного використання, відшкодовує власникові всі втрати, яких він зазнав у процесі відчуження його земельної ділянки.

В Україні поняття *«компенсація»* під час викупу та примусового відчуження земельних ділянок розглядають як викупну ціну, що визначається за домовленістю з власником ділянки і ґрунтується на ринковій вартості земельної ділянки та нерухомого майна, яке на ній розміщене, і всіх збитках у зв'язку з викупом (у тому числі втрачена вигода) в повному обсязі (ст. 350 Цивільного кодексу), або вартість земельної ділянки, що встановлюється відповідно до грошової та експертної оцінки земель, яка проводиться за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 146 Земельного кодексу). Проте слід зазначити, що випадки встановлення вартості земельної ділянки не врегульовано.

Цивільним кодексом України встановлено, що викупна ціна земельної ділянки повинна ґрунтуватися на ринковій вартості земельної ділянки й нерухомого майна, а також усіх збитків, спричинених вилученням земельної ділянки (в тому числі втраченої вигоди), у повному обсязі. Водночас додавання втраченої вигоди (втраченого прибутку) до ринкової вартості може фактично призвести до подвійного відшкодування за земельну ділянку, яку викуповують для власника. Крім того, Цивільним кодексом передбачено, що, за згодою власника, йому замість земельної ділянки, яка підлягає вилученню для суспільних потреб, може бути надана інша земельна ділянка, вартість якої враховується у визначенні викупної ціни.

У Постанові Кабінету Міністрів України «Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» розвинені положення Цивільного кодексу, а також детальніше подано тлумачення стосовно визначення і відшкодування збитків власникам землі, завданих внаслідок припинення права приватної власності або тимчасового зайняття земельних ділянок, а також обмеження прав власників землі та землекористувачів, у тому

числі орендарів. Однак механізми визначення і відшкодування таких збитків потребують удосконалення [1, с. 342-249].

В Україні відсутні чіткі процедурні правила підготовки, ухвалення рішення про викуп та примусове відчуження земельних ділянок права приватної власності. Існуючі законодавчі норми визначають право державних органів влади або органів місцевого самоврядування в загальних положеннях, що може призвести до значних втрат, особливо від майбутнього відчуження сільськогосподарських земель. У чинних правових положеннях щодо викупу та примусового відчуження земельних ділянок існує низка проблемних аспектів стосовно оцінки компенсації, а саме: неврегульованість норм щодо визначення вартості земельних ділянок і нерухомого майна, збитків, завданих їхнім власникам у разі примусового відчуження; відсутність чітко визначених суб'єктів оцінки компенсації; невизначеність механізмів планування та виділення коштів, необхідних для викупу або відшкодування вартості відчужуваних земельних ділянок тощо.

Положення стосовно визначення компенсації на основі лише ринкової вартості земельних ділянок створює суттєві проблеми в нашій державі, оскільки ринок земель перебуває на стадії становлення, а на купівлю-продаж сільськогосподарських земель права приватної власності накладено мораторій. Навіть для земель несільськогосподарського призначення, які є об'єктом купівлі-продажу, не завжди можна визначити ринкову вартість через недосконаліть ринку земель, що перешкоджає встановленню задовільного рівня компенсації.

Варто погодитись із О. Кучером та С. Горбатовичем, які вважають, що в умовах недосконалого ринку земель за визначення компенсації потрібно, по-перше, враховувати результати нормативної грошової оцінки земельних ділянок; по-друге, застосовувати допоміжні коефіцієнти, які б коригували результати нор-мативної грошової оцінки земельних ділянок. Так, у визначенні компенсації за відчужувані сільськогосподарські чи лісові угіддя слід враховувати їхнє місцерозташування, родючість ґрунту або якість деревини, наявність будівель і споруд, а також устаткування, пов'язане зі сільськогосподарським виробництвом чи веденням лісового господарства, рівень освоєності землі тощо.

Потрібно врегулювати питання гарантування державних інтересів у процесі викупу земельних ділянок для суспільних потреб. Зокрема у країнах із ринковою економікою викупну ціну за відчужувану земельну ділянку визначають на дату оцінки з метою недопущення спекуляції цін на ринку земель. Ідеться про необхідність встановлення фіксованої ціни за відчужувану земельну ділянку на дату оцінки, оскільки зазвичай ціни на земельні ділянки у районі відчуження зростають. Тому потрібно на законодавчому рівні встановити право держави «заморожувати» ціни на земельні ділянки, які будуть викуплені для суспільних потреб на рівні ринкових на час прийняття рішення про викуп [2, с. 47-52].

Практика примусового викупу має певні відмінності в різних країнах та регіонах світу. На міжнародному семінарі з питань примусового викупу і відшкодування (компенсації), що відбувся у Хельсінкі 6-8 вересня 2007 року, обговорювали кілька ключових тем, зокрема питання законодавчого забезпечення примусового викупу, процедури і методів викупу. Термінологія, яку

використовують для визначення процесу примусової експропріації, є досить різноманітною: «примусовий викуп» *(compulsory purchase),* «експропріація» *(expropriation),* «вилучення земельної ділянки» *(land-take)* або «резервування земель для державних або муніципальних потреб» *(eminent domain).*

У всіх випадках власники або користувачі ділянок змушені відмовитися від їхніх прав на ділянки для задоволення переважаючого громадського інтересу, громадської потреби або громадського блага, за що вони отримують право на повну, справедливу, чесну, неупереджену та відповідну (адекватну) компенсацію.

Примусовий викуп у Німеччині регулює Федеральний будівельний кодекс. Конституція ФРН вимагає, щоб експропріація здійснювалася винятково у випадках, коли є потреба створення «загального благополуччя» *(common welfare).* За «загального благополуччя» експропріація здійснюється у випадках, коли мета експропріації прямо передбачена законом, який визначає вид і розміри відшкодування (компенсації), а також, коли відсутні усі інші засоби досягнення мети з меншим ступенем втручання у приватне життя, наприклад, упорядкування земель *(land readjustment).* У Німеччині експропріація передбачена або на федеральному рівні (Будівельний кодекс), або на земельному, наприклад, для будівництва доріг або захисту пам'яток архітектури.

У Швеції застосовують два методи примусового викупу:

- експропріація, здійснювана Земельним судом (Land court);
- експропріація, здійснювана для спеціальних цілей кадастровим землевпорядником *(cadastral surveyor)* засобами землеустрою *(cadastral proceeding).*

В обох випадках дозвіл на експропріацію надає уряд. Другий метод швидший та гнучкіший.

У Новій Зеландії органом, який уповноважений здійснювати примусовий викуп, є Земельно-інформаційна служба Нової Зеландії *(Land Information New Zealand),* яка також залучає до процесу акредитованих приватних підрядників. У більшості випадків згода на викуп досягається завдяки переговорам.

В Австралії примусовий викуп земель санкціонує Конституція Співдружності *(Commonwealth Constitution).* Урядовий Земельний Моніторинг *(Government Lend Monitor)* відіграє фундаментальну роль у забезпеченні підзвітності та прозорості трансакцій із землею загалом і примусового викупу зокрема. Цей незалежний наглядовий орган випускає рекомендації (вказівки) під назвою «Політика і Інструкції щодо Купівлі, Примусового Викупу і Продажу Земель» *(Policy and Instructions for the Purchase, Compulsory Acquisition and Sale of Land),* які є обов'язковими нормами для усіх угод із нерухомістю, що укладаються урядовими агенціями.

Оцінка власності, що підлягає експропріації, зазвичай регламентована законодавством, що знаходиться під впливом соціокультурного розвитку відповідної країни, її потреб у сфері розвитку, культурних традицій і традицій

землекористування. Важливий вплив на експропріацію загалом також має рівень розвитку відповідної професійної організації.

На Тайвані застосовується один метод оцінки нерухомості для цілей оподаткування й для цілей експропріації. Але податкова оцінка виявляється набагато нижчою від ринкової вартості нерухомості. Спеціальне *«ad hoc»* правило, яке надає право місцевому комітету оцінювачів підвищувати оцінку земельної ділянки, яка підлягає примусовому викупу в недалекому майбутньому, веде до того, що за окремі ділянки була сплачена компенсація, що набагато перевищувала ринкову вартість, в той час як за інші була сплачена компенсація, що була суттєво нижчою від ринкової вартості [4].

Зробек С. [8] досліджував поточний стан проблеми справедливого відшкодування вартості нерухомості при експропріації у Польщі. Польський закон для розрахунку компенсації виходить з принципу: повна компенсація втрат, яких зазнали власники експропрійованої нерухомості. Проте у багатьох випадках особи, власність яких була експропрійована, почуваються обуреними як самим фактом експропріації, так і сумою відшкодування, яку їм запропонували. Це особливо помітно тоді, коли такими особами є літні люди, які схильні тяжче переживати втрату своєї нерухомості. Тут присутній психологічний аспект. Справа в тому, що вони не можуть звикнути до нових умов проживання або відновити свою професійну діяльність, особливо в тих випадках, коли експропріація стосується не тільки земельної ділянки, а й будинку. Проблема також у тому, що сума компенсації, рівна ринковій вартості нерухомості або розрахована затратним методом *(cost-based value),* не є достатньою для придбання іншої нерухомості.

Ключові проблеми оцінки для цілей експропріації в Естонії досліджував А. Томсон [6]. В Естонії таку оцінку здійснюють приватні оцінювачі, які ніяким чином не пов'язані з органами влади. На його думку, між ринковою вартістю та економічними втратами існує значна різниця, тому що в багатьох випадках відсутній будь-який зв'язок між ринковою вартістю об'єкта, з погляду оцінювача, та втратами з погляду власника. Він вважає, що досить складним завданням є розвиток законодавства за умов відсутності зворотного зв'язку із практикою, в той час як практика викликає зауваження завдяки недорозвиненому законодавству.

Оцінка для цілей виплати компенсації в багатьох країнах контролюється урядом за допомогою численних нормативних актів. У деяких країнах контроль здійснюється у випадках резервування власності для майбутнього викупу або у сфері ринкового обігу. Зарубіжні вчені [4] дослідили, що, незалежно від того, в якій країні відбувається викуп і оцінка, ключовими проблемами, які потребують свідомого ставлення, є: мета викупу, базис (основа) оцінки, методи оцінки, правові підстави вимог про відшкодування, визначення і тлумачення термінів.

Інститут примусового викупу існує в кожній країні, і водночас спостерігається велике небажання його застосовувати. Тому в багатьох випадках сторони вирішують все під час переговорів. Однак є випадки, коли примусовий викуп залишається єдиним способом вирішення складної ситуації у сфері землекористування.

Висновки. Найбільше проблем у сфері експропріації пов'язано з компенсацією. Адже відсутні міжнародні стандарти щодо визначення її оптимальної суми, а також не існує ніяких асоціацій чи конференцій, які б могли дебатувати проблеми примусового викупу та відшкодування. Тому розвиток та удосконалення нормативно-правової бази щодо відчуження земельних ділянок права приватної власності з метою суспільної корисності в Україні повинен бути спрямований насамперед на повне відшкодуванням власникам належної компенсації, визначення викупної вартості за відчужену земельну ділянку як ринкової вартості (або надання еквівалентної заміни, за відсутності ринку земель), а також встановлення мінімальних термінів виплати компенсації.

Бібліографічний список

1. Хвесик М. А. Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування і Україні : монографія / М. А. Хвесик, В. А. Голян, А. І. Крисак. – К. : Кондор, 2007. – С. 342-249.
2. Кучер О. О. Викуп і примусове відчуження земельних ділянок: правові та економічні аспекти / О. О. Кучер, С. М. Горбатович // Землевпорядний вісник. – 2005. – № 2. – С. 47-52.
3. Мартин А. Викуп земельних ділянок для суспільних потреб: як удосконалити організаційно-провові механізми? / А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 8. – С. 28-35.
4. Кауко Віітанен. Проблеми примусового викупу земельних ділянок : глобальний контекст / Кауко Віітанен, Ібіміна Какулу ; перекл. М. Федорченко. – К. : ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2009. – 12 с.
5. Compulsory acquisition of land and compensation. – Roma : FAO, 2008. – 63 p.
6. Tomson A. Valuation For Expropriation In Estonia – Interpretation Of The Key Issues. – 2007. – Available online at http://www.tkk.fi/Yksikot/Kiinteisto/FIG/pdf-files/06092007Tomson.
7. Zimmermann W. Effective and Transparent Management of Public Land : Experiences, Guiding Principles and Tools for Implementation. – International Federation of Surveyors, December 2008.
8. Zrobek S. Is the Amount Of Compensation For Real Estate Expropriation Just? – Current State and Proposals for Changes / S. Zrobek, R. Zrobek. – 2007. – Available online at http://www.tkk.fi/Yksikot/Kiinteisto/FIG/pdf-files/07092007Zrobek.

Ткачук Л. Теория общественной полезности в земельных отношениях

Исследована проблематика общественной полезности в земельных отношениях. Приведена терминология, которая используется для определения процесса принудительного выкупа с использованием опыта зарубежных стран. Проанализированы экономические аспекты определения компенсации в случае принудительного выкупа земельных участков.

Ключевые слова: общественная полезность, принудительный выкуп, компенсация.

Tkachuk L. Theory of public utility in land relations

The problem of public utility of land relations are given. Terminology which is used for determination of process of the forced redemption with the use of experience of foreign countries are presented. The economic aspects of determination of indemnification in the case of the forced redemption of lot lands are analysed.

Key words: public utility, forced redemption, indemnification.