

УДК 347.234.1

**Нівня Михайло Іванович,**

помічник адвоката Адвокатського об'єднання «Юрлайн»

## **СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД ПРАВОВІДНОСИН ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ НЕРУХОМОГО МАЙНА У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ СУСПІЛЬНОЮ НЕОБХІДНІСТЮ**

**Постановка проблеми.** Примусове відчуження нерухомого майна у зв'язку із суспільною необхідністю є одним з небагатьох випадків в українському законодавстві, коли власник проти волі позбавляється своєї власності. Цей примус зумовлений суспільною необхідністю і особа, підкоряючись волі держави, має бути впевненою, у тому, що зловживання державою таким своїм виключним правом неможливе.

Науково обґрунтований суб'єктний склад правовідносин примусового відчуження є додатковою гарантією для власника, адже через недосконалий суб'єктний склад зазначених правовідносин можуть бути запроваджені схеми, метою яких є зловживання у цій сфері.

Отже, **метою** даної статті є розробка пропозицій щодо удосконалення суб'єктного складу правовідносин примусового відчуження нерухомого майна у зв'язку із суспільною необхідністю.

Для досягнення поставленої мети слід виконати наступні завдання: проаналізувати назву суб'єктів, описати їх роль у примусовому відчуженні, визначити, який інтерес переслідує кожен з суб'єктів у примусовому відчуженні, а також варто окреслити коло осіб, що можуть виступати у якості того чи іншого суб'єкту зазначених правовідносин.

**Стан дослідження теми.** Спроби дослідити суб'єктний склад правовідносин примусового відчуження робили такі дореволюційні та сучасні вчені як М.В. Венеціанов, К. Грюнгут, А. Тіль, Є.П. Суєтнов, А.Б. Наконечний тощо.

Однак ми вважаємо, що положення, розроблені цими вченими є половинчастими та не дозволяють вирішити існуючі проблеми.

**Виклад основного матеріалу.** Суб'єктний склад правовідносин примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності або експропріації традиційно складається з трьох осіб:

1. Особа, яка здійснює примусове відчуження або експропріацію (експропріант);

2. Особа, яка зазнає примусу (експропріат);

3. Підприємець або особа на користь, якої здійснюється експропріація.

Стосовно назви перших двох суб'єктів, питань не виникає, однак слід визначитись з колом осіб, які можуть виступати у їх якості.

З приводу назви третього суб'єкта у сучасних та дореволюційних вчених різні погляди, тим більше різні погляди щодо кола осіб, які можуть виступати в якості цього суб'єкта.

Зокрема, Венеціанов М.В. зазначав, що примусове відчуження здійснюється органами державної влади задля реалізації загальнокорисного проекту. Оскільки проект реалізується частіше за все не самою державою, а якимось акціонерним товариством або навіть окремою особою, то учасниками експропріації є не дві особи, а три: держава, підприємець та володілець права, що відчужується [1; с. 38].

Є.П. Суєтнов у своїй дисертації на тему «Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності» висловлює думку, що суб'єктів відчуження нерухомого майна для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності слід поділяти на три групи: до першої мають належати суб'єкти, які здійснюють відчуження, до другої – ті, на користь яких воно здійснюється, до третьої – ті, які його зазнають [2, с. 153-154].

Коментуючи підхід Є.П. Суєтнова, А.Б. Наконечний зазначає: «Проте, на нашу думку, такий поділ є недосконалим. Більш вдалою є класифікація, згідно з якою усіх суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах примусового відчуження земельних ділянок, можна поділити на 4 групи: (1) суб'єкти, які ініціюють примусове відчуження; (2) суб'єкти, які здійснюють відчуження; (3) особи, на користь яких воно здійснюється; (4) суб'єкти, які його зазнають. Необхідність такого поділу пов'язана з тим, що він детальніше описує усіх суб'єктів, які беруть

участь у правовідносинах примусового відчуження земельних ділянок на різних етапах процесу [3, с. 44]. На наш погляд підхід А.Б. Наконечного також потребує удосконалення.

А.Б. Наконечний, пропонуючи чотири суб'єктний склад, обґрунтовує необхідність у ньому тим, що такий склад детальніше описує усіх суб'єктів, які приймають участь у правовому відчуженні, однак проблема суб'єктного складу примусового відчуження полягає не стільки в тому, що суб'єктний склад не досить деталізований, а у тому, що назва суб'єктів не дає уявлення про їх роль та інтерес у процедурі примусового відчуження.

Розглянемо кожний суб'єкт окремо. Детально аналізувати кожен суб'єкт пропонуємо у такому порядку: 1) особа, яка здійснює відчуження; 2) особа, що зазнає відчуження; 3) особа, на користь якої здійснюється відчуження.

Щодо першого суб'єкта (особа, що здійснює відчуження) Є.П. Суєтнов зазначає: «Відповідно до положень Закону суб'єктами першої групи є органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні державні адміністрації) та органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради, Київська та Севастопольська міські ради)» [2, с. 112-113].

Але з цим не можна погодитись, оскільки названі органи безпосередньо не здійснюють відчуження. Рішення вказаних органів лише фіксують намір отримати визначений об'єкт, а безпосередньо здійснюється примусове відчуження судом. Тому, на наш погляд, особою, що здійснює примусове відчуження слід вважати державу, як єдиний суб'єкт, який може здійснювати примусове відчуження через свої відповідні органи.

У дореволюційній літературі погляди стосовно цього питання також були різними, зокрема А. Тіль зазначав, що експропріантом (тим, хто здійснює експропріацію) завжди є держава, бо це право належить виключно державній владі [1, с. 40].

К. Грюнгут теж визнавав експропріантом державу та її органічні частини – провінції, округи, громади – в тому разі, якщо користь від заходу, для якого відчужується нерухоме майно, має місцеве значення [1, с. 40].

Більшість правознавців того часу намагались усунути протиріччя між наведеними теоріями, а тому пропонували визнавати експропріантом державу й будь-яку іншу особу, якій вона передає це право [1, с. 40].

Виправляючи й доповнюючи цю точку зору, Роланд підкреслював, що держава не вправі передавати право експропріації, оскільки це її невідчужуване суверенне право, що реалізується відповідними органами [1, с. 41, 42].

Так само вважав А. Ранда [1, с. с. 43, 44].

Щодо того хто може виступати суб'єктом, що зазнає відчуження, на наш погляд в першу чергу слід до таких осіб віднести фізичних та юридичних осіб, які володіють на праві приватної власності нерухомим майном, що підлягає відчуженню.

Однак з цим майном можуть існувати правові зв'язки і у інших осіб крім власника. Орендарі, заставодержателі та особи, на користь яких накладені обтяження на майно теж зазнають відчуження своїх прав. Статус останніх має бути досліджений більш детально.

Переважна більшість дореволюційних законів до експропріатів відносили не лише власників, але і сервітуаріїв, орендарів та заставодержателів. Науковці того часу пропонували різні підходи, щодо класифікації вказаних суб'єктів.

Залежно від того, хто бере участь у здійсненні експропріації і хто вправі вимагати винагороду за нерухоме майно безпосередньо з підприємця. А. Ранда пропонував поділити всіх цих осіб на дві групи: до першої він відносив власників і володільців сервітутів, до другої – заставодержателів, володільців інших майнових і зобов'язальних прав. Учений писав, що особи першої групи беруть участь у визначенні об'єкта експропріації та мають право вимагати винагороду безпосередньо від підприємця; особи другої групи вправі лише брати участь у визначенні суми винагороди, причому винагорода за завдані їм збитки входить до суми винагороди власника, до якого такі особи можуть висувати свої претензії [1, с. 56].

Зтаким поділом також згоден і Венеціанов М.В. Він вказував на те, що орендарі та всі суб'єкти зобов'язальних прав не будуть експропріатами, адже вони мають позов лише до власника відчужуваного майна, тобто позов особистий, а не майновий. Якщо ж визнати, що вказані особи вправі вимагати винагороду з підприємця, треба допустити фікцію, що внаслідок експропріації відбувається цесія зобов'язальних відносин від власника до підприємця [1, с. 57].

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» приділяє мало уваги орендарям, заставодержателям та особам, на користь яких накладено обтяження. Існують лише наступні положення:

(1) «якщо на час прийняття рішення про викуп земельна ділянка, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, передані в оренду та/або заставу... до участі в переговорах залучаються... орендарі та/або заставодержателі» (ч. 2 ст. 11 Закону) [4];

(2) «у разі викупу земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна... для суспільних потреб або їх примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності припиняється дія... обтяжень... прав на такі об'єкти, що унеможливають їх використання для таких потреб. Особи, на користь яких були встановлені... обтяження..., мають право вимагати відшкодування збитків...» (абз. 1 ч. 2 ст. 18 Закону) [4];

(3) «з моменту переходу до держави або територіальної громади права власності на земельну ділянку, відчужену для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, право оренди, емфітевзису, суперфіцію щодо неї припиняється» (абз. 2 ч. 2 ст. 18 Закону) [4];

Тобто, як і раніше особи, на користь яких накладені обтяження на майно, мають можливість на рівні з власниками отримати безпосередньо компенсацію від особи, що здійснює відчуження, або особи, яка є ініціатором відчуження.

Орендарі та заставодержателі в свою чергу мають можливість приймати участь у переговорах щодо примусового відчуження та можуть пред'являти претензії до власника як до особи, яка порушила взяті на себе зобов'язання. Сума компенсації цим особам відшкодовується власнику та є складовою викупної ціни.

Але оскільки особи, на користь яких накладені обтяження, не мають права брати участь у процедурі відшкодування, в результаті чого прирівнювати їх до власників неможливо, то Є.П. Суєтнов вважає за доцільне поділити третю групу (особи, що зазнають відчуження) на три підгрупи: 1) власники; 2) особи, на користь яких накладені обтяження на майно; 3) орендарі і заставодержателі [2, с. 133].

Але така класифікація може бути проведена в залежності від ступеню участі в процедурі примусового відчуження. Якщо, проводити класифікацію в залежності від того, від кого можуть особи отримати компенсацію, то цих осіб можна поділити на дві групи.

Перша – це особи, які можуть безпосередньо отримати компенсацію від особи, яка здійснила відчуження, або від особи, яка ініціювала відчуження.

І друга – це особи, які мають право пред'являти претензії до власника.

На наш погляд, осіб, які зазнають відчуження доцільно поділяти лише на дві групи. До першої варто віднести власника, а другої – інших осіб, які зазнають відчуження. Критерієм такого поділу є наявність або відсутність права власності на відчужуваний об'єкт.

Інститут примусового відчуження нерухомого майна у зв'язку із суспільною необхідністю має надзвичайно важливе значення саме тому, що у

результаті примусового відчуження власник позбавляється своєї власності. Саме непорушність приватної власності та суспільний інтерес породили вказаний інститут. Саме конфлікт цих діаметрально протилежних інтересів вимагає такого детального наукового опрацювання та законодавчого врегулювання.

Тому, ми вважаємо, що першочергове значення для інституту має власник, адже без власника правовідносини примусового відчуження не можуть існувати.

Для того, щоб не ускладнювати і так не прості у суб'єктному плані правовідносини примусового відчуження ми пропонуємо, вважати учасником примусового відчуження в якості особи, що знає відчуження, власника. А усі інші особи повинні мати право пред'являти претензії майнового характеру лише до власника. Ці особи мають бути залучені у процес як треті особи на стороні відповідача (власника).

Не держава позбавляє орендаря, особу, на користь якої накладене обтяження на майно, або заставодержателя його права. Їх право припиняється в результаті того, що власник не може виконувати взяті на себе зобов'язання. А вже чому власник не може виконувати взяті зобов'язання, це вже інша справа.

На наш погляд, особи, на користь яких накладене обтяження на майно, теж мають право отримувати компенсації від власника, а не безпосередньо від держави, оскільки у власника існують зобов'язання перед особою, на користь якого покладене обтяження, які випливають із актів цивільного законодавства або рішення суду.

Третю групу або третього суб'єкта Суєтнов Є.П. називає особами, на користь яких здійснюється примусове відчуження [2, с. 133]. Назва даної групи та визначення кола осіб цієї групи викликає у нас багато питань. Назва здається невдалою виходячи з наступного.

По-перше, потрібно визначитись з тим, що слід розуміти, коли ми кажемо «на користь». Якщо «перехід майна на користь» розуміти лише як перехід майна для отримання якоїсь вигоди, то очевидно, що майно може відчужуватись лише на користь суспільства, на користь держави чи територіальної громади, котрі представляють інтереси останнього.

Якщо «перехід майна на користь» розуміти лише як перехід майна у власність, то за законом майно може в результаті примусового відчуження перейти у власність держави та територіальної громади, а потім, також і до фізичних та юридичних осіб.

Вважаємо, що «перехід майна на користь» не може розумітись лише як перехід майна у влас-

ність без отримання вигоди. Тобто «перехід майна на користь» означає, що майно переходить у власність особи для отримання певних вигод останньою. Відчужується майно у зв'язку із суспільною необхідністю, а виходячи з пропозиції Суєтнова Є.П., таке майно можна передати у тому числі на користь фізичних та юридичних осіб.

Звичайно Суєтнов Є.П. лише фіксує існуючий стан, висвітлює положення законодавства, але не дивлячись на те, що у законі дійсно передбачені такі учасники як фізичні та юридичні особи, відносити їх до осіб, на користь яких здійснюється відчуження, некоректно.

Складність механізму примусового відчуження полягає в знаходженні балансу приватних та публічних інтересів. В той же час після примусового відчуження майно має використовуватись лише в інтересах суспільства.

І якщо важко знайти такого арбітра, який би з однаковою силою захищав як приватні, так і публічні інтереси, то знайти суб'єкта який би захищав більше суспільний інтерес значно простіше.

І тут законодавець пропонує вважати таким найбільш ефективним захисником суспільного інтересу приватну особу. На наш погляд такі положення законодавства ґрунтуються не на наукових дослідженнях, а на простому лобюванні інтересів.

Останнє твердження підтверджується і змінами від 05 липня 2012 р. до закону, які зокрема містять такі положення:

1) ч. 4 ст. 5 Закону доповнити положенням, згідно з яким суб'єкти оціночної діяльності для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає викупу, можуть визначатися не тільки органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, а й такою особою, яка ініціювала такий викуп [5];

2) ч. 1 ст. 6 Закону доповнити положенням про те, що фінансування заходів щодо відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності здійснюється за рахунок коштів не лише відповідних бюджетів, а й юридичних осіб, що ініціювали викуп [5].

Така тенденція, яка полягає у зростанні ролі певних приватних осіб, є небезпечною для інституту примусового відчуження, адже вона викликана не трансформацією суспільних відносин або іншими об'єктивними чинниками, а породжена інтересами певних приватних осіб.

З урахуванням цих міркувань та виходячи з духу інституту вбачається, що особами на користь яких здійснюється примусове відчуження можна вважати лише державу та територіальну громаду в особі відповідних органів.

Третього учасника у дореволюційній літературі називали підприємцем і така назва вдається більш вдалою, хоча і з деякими застереженнями. Однак щодо того, чи переходить відчужуване майно у власність підприємця були різні погляди.

Зокрема К. Грюнгут дотримувався позиції, що право власності належить державі і підприємець має право лише користуватись цією власністю [1, с. 39].

М.В. Венеціанов та взагалі більшість вчених категорично не погоджувались з такою позицією і зазначали, що право власності після відчуження належить лише підприємцю [1, с. 44].

Хоча підприємцю право також належить формально, оскільки М.В. Венеціанов зазначав, що насправді право на майно належить підприємству, тобто суспільно корисному проекту [1, с. 44].

Отже підприємець володіє цим майном, оскільки здійснює суспільно корисний проект і тому його право власності є не зовсім звичайним правом власності, тобто у відношенні такого права існують додаткові вимоги та діють додаткові підстави його припинення.

Коли ми кажемо «особи на користь яких здійснюється відчуження», ми під цим розуміємо, що саме до цих осіб переходить у власність відчужуване майно та нібито відчуження і здійснюється саме для їх користі, їх вигоди.

Коли ми кажемо «підприємці», то ми під цим розуміємо інвесторів, котрі інвестують свої гроші, звичайно, з метою отримання вигоди, але це вже не означає, що відчуження відбувається на користь саме інвесторів, воно відбувається на користь суспільства, а інвестор реалізує потрібний проект, однак як було зазначено не на благодійних засадах.

Первісним має бути інтерес суспільства, інвестиція це інструмент, який дозволяє реалізувати потрібний суспільству проект, якщо у держави бракує грошей задля його реалізації.

Однак підприємець, або інвестор має бути окремим суб'єктом, не відноситись до осіб, на користь яких здійснюється примусове відчуження, оскільки казати, що майно примусово відчужується на користь підприємця, так же некоректно, як казати, що ми купляємо квартиру на користь осіб, що будуть робити в ній ремонт. Звичайно, підприємець буде робити ремонт у квартирі, і звичайно він це буде робити оплатно, але квартира придбана на користь особи, яка буде нею в подальшому користуватись.

Також не обов'язково, що відчужуване майно переходить у власність інвестора. Інвестиції можуть здійснюватися на різних умовах, у тому числі без передачі майна у приватну власність інвестора.

Отже ми погоджуємось с К. Грюнгутом, що право власності на відчужувані права має належати державі.

Не має сенсу надавати право власності підприємцю при цьому ставити стільки додаткових умов та обмежень, що таке право лише умовно можна назвати правом власності.

Позиція М.В. Венеціанова вбачається непереконливою, автор вважає, що держава не повинна володіти відчужуваним майном, оскільки це не природньо для держави, держава має виключні права і вона, використовуючи їх, діє у суспільних інтересах. Тобто держава користується правом відчуженням, вона забирає власність у однієї приватної особи, передає іншій, контролює, щоб остання використовувало майно лише у передбачених цілях [1, с. 44]. Однак такий аргумент вбачається непереконливим, так як тоді виходить, що не має необхідності у існуванні такого виду власності як державна власність взагалі.

Наприклад держава може передати усю зброю приватній армії та накласти стільки обмежень, що ця армія не буде відрізнятися від звичайної, але такі припущення є абсурдними. Державна власність існує для того, щоб держава могла ефективно виконувати свої функції і контроль дотримання балансу публічного та приватного інтересу у разі примусового відчуження приватної власності є достатньо важливим завданням, щоб саме держава була власником примусово відчуженого майна.

Суєтнов Є.П. до кола осіб, на користь яких здійснюється відчуження відносить: 1) осіб, що можуть ініціювати примусове відчуження, які зазначені у ст. 10 Закону; 2) державних та комунальних юридичних осіб; 3) фізичних і приватних юридичних осіб [2, с. 116].

Таке коло осіб, є дуже неоднорідним. Кожна з названих підгруп має різний інтерес у примусовому відчуженні.

Розглянемо більш детально кожну з трьох підгруп.

1. Особи, що можуть бути ініціаторами примусового відчуження за своєю природою є, в першу чергу, інвесторами. Так, закон зазначає, що за їхні кошти фінансується відчуження у разі їхньої ініціативи.

Також вони можуть бути одночасно і виконавцями. Наприклад, підприємства, які здійснюють будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію, експлуатацію об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури, захисних гідротехнічних споруд.

2. Державні та комунальні юридичні особи можуть виступати лише в якості виконавців проектів. Власних коштів у вказаних осіб немає. У власність отримати майно вони теж не можуть, так як можуть

володіти державним або комунальним майном лише на праві господарського відання або оперативного управління.

3. Роль юридичних та фізичних осіб у примусовому відчуженні взагалі не зрозуміла. Можна зробити припущення, що це – виконавці проектів. Але той факт, що у законі передбачена можливість передачі їм у власність відчужуваного майна змушує думати, що фізичні та юридичні особи мають інтерес скоріше інвестора, ніж підрядника. Проте в законі не передбачена можливість фінансування примусового відчуження за рахунок фізичних та юридичних осіб, що не дозволяє називати їх інвесторами.

З урахуванням вище наведеного не зрозуміло, чому Суєтнов Є. П. відносить вказаних учасників до осіб, на користь яких здійснюється відчуження. Залишається не зрозумілим, яким критерієм користувався автор, коли проводив таку класифікацію. Єдине, що може поєднувати вказані підгрупи, це той факт, що всі ці особи не є особами, що здійснюють примусове відчуження та не є особами, які його зазнають. Тобто, це – інші суб'єкти.

Такий висновок дозволяє вважати відкритим питання класифікації суб'єктів примусового відчуження.

Питання залишається відкритим не стільки тому, що науковцями не проведена чітка класифікація, а оскільки положення законодавства не дають можливість визначити чітку роль кожного учасника у примусовому відчуженні.

Виходячи з цього, вважаємо за необхідне запропонувати іншу класифікацію суб'єктів примусового відчуження, яка вимагатиме внесення суттєвих змін у існуюче законодавство.

Суб'єктний склад правовідносин примусового відчуження нерухомого майна у зв'язку із суспільною необхідністю має бути наступним: 1) особа, що здійснює примусове відчуження; 2) особа, що зазнає примусового відчуження; 3) особа, на користь якої здійснюється примусове відчуження; 5) інвестор; 6) головний виконавець.

Особою, що здійснює примусове відчуження є лише держава, в особі відповідних органів.

Особою, що зазнає відчуження є фізична або приватна юридична особа, що володіє на праві власності майном, що відчужується.

Особою, на користь якої здійснюється примусове відчуження, є держава або територіальна громада.

Інвестором може бути будь-яка фізична чи юридична особа, що бажає інвестувати в суспільно необхідний проект.

Головним виконавцем має бути юридична особа або фізична особа-підприємець, яка здій-



