



Євгеній Павлович СУЄТНОВ,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого (м. Харків),
вул. Пушкінська, 77, Харків, 61024,
evgeny-suetnov@yandex.ua

УДК 349.412.28

ДОДАТКОВІ ПРАВА ПРИВАТНИХ ВЛАСНИКІВ У ВІДНОСИНАХ З ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ТА З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Аналізуються передбачені Законом 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” додаткові права приватних власників: право на збільшення розміру відчужуваних земельних ділянок і право на їх повернення. Сутність першого права полягає в тому, що за наявності відповідних умов приватний власник, у якого планується відчуження земельної ділянки для суспільних потреб, отримує можливість вимагати від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування відчуження всієї земельної ділянки, навіть коли для забезпечення суспільної потреби достатньо лише її частини, а другого — в разі незабезпечення з будь-яких причин суспільної потреби, для якої була відчужена земельна ділянка, попередній власник, сплативши зворотну викупну ціну, може повернути її назад. Досліджуються підстави виникнення та припинення вказаних прав, їх юридична природа та інші особливості.

Ключові слова: відчуження земельних ділянок, викуп земельних ділянок, примусове відчуження, експропріація, суспільні інтереси, суспільні потреби, суспільна необхідність.

Питання, пов’язані з відчуженням земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, на сьогодні є одними з найбільш дискусійних у вітчизняній земельно-правовій доктрині. І хоча вони були предметом вивчення багатьох науковців, серед яких Н. В. Ільків, О. В. Ільницький, О. М. Клименко, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, О. М. Пащенко, Б. А. Тоцький, М. С. Федорченко, О. С. Харченко та ін., деякі із цих питань досі залишаються поза увагою вчених.

У наш час відносини з відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності врегульовані Конституцією України, Земельним кодексом України [1] (далі — ЗК України), Законом 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 листопада 2009 р. [2] (далі — Закон) та іншими нормативно-правовими актами.

Згідно з ч. 1 ст. 7 Закону органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування вправі викупувати приватні землі та розміщену на них нерухомість



для певного переліку суспільних потреб, а саме: забезпечення національної безпеки й оборони, будівництво лінійних об'єктів та об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури, розміщення іноземних дипломатичних представництв, консульських установ, об'єктів, пов'язаних з видобуванням корисних копалин, будівництво захисних гідротехнічних споруд, нафтових і газових свердловин, споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, створення міських парків, дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів і кладовищ, розташування об'єктів природно-заповідного фонду.

Відповідний орган приймає рішення про викуп земельної ділянки й іншої нерухомості та надсилає їхньому власникові письмове повідомлення з інформацією щодо умов викупу. Після отримання повідомлення власник надає згоду на викуп або відмовляється від нього. У випадку згоди між власником і представником органу, який прийняв рішення, проводяться переговори, за наслідками яких укладається договір купівлі-продажу, міни або інший правочин. У разі ж незгоди власника з викупом об'єктів для суспільних потреб вони згідно з ч. 1 ст. 15 Закону на підставі рішення суду можуть бути відчужені примусово з мотивів суспільної необхідності. Відчуження здійснюється за умови сплати власнику викупної ціни, яка включає вартість земельної ділянки, житлового будинку, будівель, споруд і багаторічних насаджень, що на ній розміщені, а також завдані власнику збитки, в тому числі ті, що будуть йому завдані у зв'язку з достроковим припиненням зобов'язань перед третіми особами, зокрема упущена вигода. Вартість земельної ділянки визначається на підставі її експертної грошової оцінки, проведеної відповідно до Закону (ч.ч. 1 і 2 ст. 5 Закону).

Для надійнішої охорони інтересів приватних власників Закон надає їм додаткові права:

- а) право на збільшення розміру земельних ділянок, що відчужуються;
- б) право на повернення відчужених земельних ділянок.

Сутність першого права полягає в тому, що за наявності відповідних умов власник отримує можливість вимагати від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування відчуження всієї земельної ділянки, навіть коли для забезпечення суспільної потреби достатньо лише її частини, а другого — в разі незабезпечення з будь-яких причин суспільної потреби, для якої була відчужена ділянка, попередній власник може повернути її назад.

Метою статті є дослідження підстав виникнення та припинення, юридичної природи, а також інших особливостей додаткових прав приватних власників у відносинах з відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

Розглянемо перше право — на збільшення розміру відчужуваних земельних ділянок. За загальним правилом, земельна ділянка у приватного власника повинна відчужуватися в розмірі, достатньому для забезпечення суспільної потреби. Це означає: якщо для будівництва загальнокорисного об'єкта вимагається не вся земельна ділянка, а тільки її частина, саме вона й підлягає відчуженню. Інша ж частина не відчужується, а залишається у власника. Разом із тим очевидно, що в багатьох випадках після відчуження частини ділянки інша частина, що залишиться у власника, втрачить свою первинну цінність, оскільки власник уже буде не в змозі використовувати її в такий спосіб, у який він використовував усю ділянку. У такому разі йому необхідно надати право вимагати від владних органів відчуження всієї земельної ділянки замість її частини. Постає запитання: у яких саме випадках необхідно надати власнику таке право?

Для відповіді на це запитання звернімося до історичного досвіду, зауваживши, що вказана підстава припинення права приватної власності на землю й іншу нерухомість існувала в дореволюційні часи й у законодавстві йменувалася "примусове



відчуження нерухомого майна для державної або суспільної користі”, а в правовій доктрині — “експропріація”.

У дореволюційних законах про експропріацію наводилися різні шляхи до вирішення питання про те, у яких випадках необхідно надати власнику право вимагати відчуження всієї земельної ділянки¹. Деякі з них пов’язували це право з розміром землі, що залишається у власника. Так, за Кургесенським законом 1834 року² право вимагати відчуження всього маєтку надавалося власникові, якщо частина, що в нього залишилася, не містить чверті первісної ріллі або однієї восьмої саду чи лук. Франкфуртські закони 1836 та 1856 років надавали це право власникові при відчуженні частини будівель, дворів і садів, а також якщо площа земельної ділянки, що залишилася після відчуження частини, разом із суміжною землею, що належить тому ж власникові, менша одного моргена³. За Французьким законом 1841 року власник мав право вимагати відчуження всієї нерухомості, якщо відчужувалася частина будівлі та якщо внаслідок роздрібнення від маєтку залишалася не більше чверті всієї землі і власник не мав іншого маєтку, до якого належала б земельна ділянка, що в нього залишилась. До того ж її площа не повинна була перевищувати 10 акрів⁴.

Зазначимо, що цей підхід не отримав широкої підтримки фахівців. Учені зазначали, що при значному розмірі відчуженої частини земельної ділянки (половина, дві третини або навіть три чверті від первинної площі) цінність тієї частини, що залишається у власника, зменшується, проте це буває не завжди. Дійсна причина такого зменшення полягає не в розмірі відчужуваної частини, а в залежності від неї тієї земельної ділянки, що залишилася, за місцем розташування і господарським значенням. З огляду на це, доцільніше не закріплювати в законі розмір земельної ділянки, що залишається після відчуження її частини, а надати право органам, які його здійснюють, самостійно вирішувати питання щодо відчуження всієї ділянки. Вони зобов’язані надати власникові право вимагати відчуження всієї земельної ділянки у випадку, якщо частина ділянки, що залишається, стає непридатною для попереднього способу використання [4, с. 105, 106]. Тому, крім кількісного критерію, у деяких законах закріплювалися й інші. Так, за Швейцарським законом 1850 року право вимагати відчуження всього маєтку надавалося власникові не тільки, коли після відчуження в нього залишається не більше 5 000 кв. футів землі⁵, а й коли внаслідок відчуження неможливо було користуватися маєтком у попередній спосіб.

Більше того, окремі закони взагалі відмовилися від прив’язки цього права до розміру тієї частини, що залишається у власника. За Баварським Законом 1837 року та Пруським гірничим Законом 1865 року відчуження всього маєтку дозволялось у разі, якщо внаслідок відчуження частини земельної ділянки було неможливо чи складно користуватися маєтком, як і раніше. У Баденському законі 1835 року це право обмежувалося випадками відчуження частини будівель і прилеглих до них земель або будівлі, що має таке ж господарське чи промислове значення, коли після відчуження землі або будівлі ведення господарства чи промислу стає неможливим.

Щодо Закону, то відповідно до його ч. 5 ст. 3 “... якщо відчужується частина земельної ділянки, а решта її площі не може раціонально використовуватися за

¹ У разі посилання у статті на законодавство іноземних країн XIX ст. про експропріацію використовується твір М. П. Шалфеева “Краткий очерк постановлений важнейших иностранных законодательств об экспроприации” (1872).

² *Гессен-Кассель* (нім. Hessen-Kassel, Hessen-Cassel) — німецьке імперське князівство, що існувало з 1567 по 1866 рік. У 1803 році було перетворено в курфюрство Священної Римської імперії під назвою курфюрство Гессен або Кургессен. Нині землі колишнього курфюрства складають частину території федеральної землі Гессен [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Гессен-Кассель>.

³ *Морген* [нім. Morgen] — земельна міра в Німеччині (0,25–0,36 га) й у деяких країнах Південної Африки — 0,86 га [3, с. 655].

⁴ *Акр* [англ. acre] — одиниця площі в англійській системі мір — 0,4 га [3, с. 42].

⁵ *Фут* [англ. foot, букв. — ступня] — одиниця довжини в різних країнах; наприклад, в англійській системі мір 1 фут дорівнює 0,3048 м [3, с. 958].



цільовим призначенням, за вимогою власника земельної ділянки відчуженню підлягає вся ділянка”. На підставі аналізу цієї норми, зазначимо, що право на збільшення розміру земельної ділянки Закон пов’язує з неможливістю раціонального використання за цільовим призначенням тієї її частини, що залишається після відчуження іншої.

Згідно з ч. 1 ст. 19 ЗК України всі землі за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії:

- а) сільськогосподарського призначення;
- б) житлової і громадської забудови;
- в) природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) оздоровчого призначення;
- ґ) рекреаційного призначення;
- д) історико-культурного призначення;
- е) лісогосподарського призначення;
- є) водного фонду;
- ж) промисловості, транспорту, зв’язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

З огляду на це, право на збільшення розміру земельної ділянки виникає, якщо після відчуження частини ділянки будь-якої категорії за основним цільовим призначенням, частину, що залишається, вже неможливо використовувати за тим призначенням, за яким вона використовувалася раніше. Приміром, якщо частина ділянки сільськогосподарського призначення відчужується з метою зведення споруди для захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва або ж створення кладовища, зрозуміло, що в цьому разі та частина ділянки, що залишається у власника, буде вже непридатною для вирощування сільськогосподарської продукції.

Разом із тим зазначимо, що наведений у ч. 1 ст. 19 ЗК України поділ земель на категорії за основним цільовим призначенням становить собою первинну класифікацію, бо в межах цих категорій можлива подальша класифікація земель на види за конкретним цільовим призначенням. Так, до земель сільськогосподарського призначення належать землі, призначені для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокошніня, випасання худоби та ін. До земель житлової та громадської забудови належать землі для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, індивідуальних гаражів, іншої житлової забудови тощо⁶.

За нашим переконанням, для того, щоб у власника виникло право на збільшення розміру відчужуваної земельної ділянки, не обов’язково, щоб частина ділянки, яка залишилася, не могла бути використана за категорією земель за основним цільовим призначенням. Достатньо того, щоб вона не могла бути використана за конкретним цільовим призначенням у межах категорії за основним цільовим призначенням. Наприклад, якщо для будівництва лінійних об’єктів відчужується частина земельної ділянки, призначеної для товарного сільськогосподарського виробництва, решта її площі може бути використана в сільському господарстві, проте для виникнення вказаного права достатньо того, щоб ця частина не могла бути використана саме для товарного сільськогосподарського виробництва⁷. Причому підкреслимо, що Закон не вимагає абсолютної неможливості використання частини земельної ділянки, що залишилась, за цільовим

⁶ Повний перелік видів цільового призначення земель наведено в наказі Держкомзему від 23 липня 2010 р. № 548 “Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель” [5].

⁷ Цей випадок, однак, є складнішим за попередній, адже єдиним нормативно-правовим актом, у якому вказані мінімальні розміри земельних ділянок, необхідні для використання їх за конкретним цільовим призначенням, є Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1908 “Про затвердження мінімальних розмірів земельних ділянок, які утворюються в результаті поділу земельної ділянки фермерського господарства, що успадковується” [6].



призначенням, а наголошує на неможливості її раціонального використання, тобто такого, що ґрунтується на вимогах розуму та логіки⁸. Слід погодитися з думкою Н. Ільків й О. Ільницького, що відповідь на питання про те, чи може бути раціонально використана за цільовим призначенням решта земельної ділянки, могла б бути дана в результаті проведення експертизи з урахуванням чинних нормативних документів у галузі будівництва, санітарних норм і правил тощо [8, с. 115].

Таким чином, право на збільшення розміру земельної ділянки, що відчужується для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, виникає у приватного власника, якщо:

а) частину земельної ділянки, що залишається після відчуження іншої частини, неможливо використовувати за основним цільовим призначенням;

б) цю частину ділянки хоча й можна використовувати за основним цільовим призначенням, але її неможливо використовувати за конкретним цільовим призначенням;

в) її хоча й можна використовувати як за основним, так і за конкретним цільовим призначенням, однак таке використання буде нераціональним.

На відміну від дореволюційних законів, які надавали власникові право вимагати відчуження не тільки всієї земельної ділянки, а й об'єкта нерухомості, що на ній розміщений, Закон надає йому право вимагати відчуження лише всієї земельної ділянки. Вважаємо це правильно, бо, на відміну від земельної ділянки, яка є подільною, житловий будинок, будівля чи споруда є речами неподільними, тобто, як зазначено в ч. 2 ст. 183 Цивільного кодексу України [9], їх не можна поділити без втрати їх цільового призначення. Тому якщо для забезпечення суспільної потреби вимагається частина земельної ділянки з частиною розміщеною на ній нерухомого майна, у будь-якому разі відчуженню підлягатиме нерухоме майно повністю. Такого об'єкта, як частина житлового будинку, будівлі чи споруди, бути не може. Інша ситуація виникає, коли на частині ділянки, що відчужується на вимогу власника, розміщені окремі нерухомі об'єкти. У цьому разі вони теж підлягатимуть відчуженню. Тому досліджуване право можна ще назвати "правом на збільшення об'єктів відчуження".

Щодо юридичної природи досліджуваного права, зазначимо, що в дореволюційній доктрині існувало декілька теорій. К. Грюнгут, наприклад, порівнював його дію з дією договору купівлі-продажу, підкреслюючи його приватноправову юридичну природу. Не погоджуючись з такою думкою, М. В. Венеціанов зауважував, що ніякого договору купівлі-продажу тут немає, оскільки у такому випадку бракує волі одного з 2-х контрагентів — того, хто здійснює експропріацію. Він зобов'язаний прийняти земельну ділянку в повному розмірі та сплатити за неї повну винагороду. Тому право на збільшення об'єктів відчуження засновано на публічному праві [4, с. 106].

Із формулювання ч. 5 ст. 3 Закону можемо зробити висновок, що право на збільшення розміру відчужуваної земельної ділянки (право на збільшення об'єктів відчуження) не є приватноправовим. Ця норма вказує, що власник вправі не пропонувати органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування укласти договір купівлі-продажу частини земельної ділянки, а вимагати від них відчуження всієї земельної ділянки, якщо решта її площі не може раціонально використовуватися за цільовим призначенням, тоді як владні органи не вправі відмовитися від цієї вимоги.

Розглянемо наступне право — на повернення відчужених земельних ділянок. Згідно зі ст. 19 Закону, якщо потреба у використанні земельної ділянки, відчуженої для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, відпала, орган, який прийняв рішення про її викуп, протягом місяця з дня, коли йому стало відомо чи повинно було стати відомо про це, приймає рішення. Після цього в місячний строк

⁸ *Раціональний* — який ґрунтується на вимогах розуму, логіки; розумний [7, с. 1203].



він письмово повідомляє попереднього власника ділянки або його спадкоємця (правонаступника) про те, що суспільна потреба у її використанні відпала і що вона може бути ним викуплена. Зворотний викуп здійснюється за заявою (клопотанням) цієї особи, поданою протягом 6-ти місяців з дня отримання повідомлення або з дня його публікації у друкованому ЗМІ, а викупна ціна ділянки встановлюється на час її повернення. Умови повернення визначаються в договорі, який укладається між органом і попереднім власником або його спадкоємцем (правонаступником). Якщо така особа надасть нотаріально посвідчену відмову від права на повернення або протягом 6-ти місяців з дня отримання повідомлення чи його публікації не заявить про своє бажання скористатися цим правом, орган може прийняти рішення про передачу відчуженої земельної ділянки у власність або про надання її в користування будь-якій іншій особі у встановленому ЗК України порядку.

На підставі аналізу наведених положень можемо констатувати, що право на повернення відчуженої земельної ділянки охороняє інтереси не лише її попереднього власника (сплативши зворотню викупну ціну, він може повернути її назад), а й суспільства. Завдяки обов'язковій і доволі ускладненій процедурі відмови від цього права попереджаються махінації із землею, коли остання дійсно відчужувалася не для суспільних потреб, а для надання її в майбутньому в "потрібні руки". З огляду на це, право на повернення виконує що найменше 2 важливі функції:

а) *реституційну* — відновлення власника в попередньому майновому та правовому становищі;

б) *превентивну* — запобігання неправомірним діям органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Складається думка, що для надання попередньому власникові права на повернення відчуженої земельної ділянки взагалі немає жодних підстав, адже в процесі відчуження йому сплачується викупна ціна, внаслідок чого правовідносини між ним і владним органом мають остаточно припинитись. Проте в дійсності це право має набагато глибші корені. Як писав із цього приводу В. І. Синайський, право на повернення важливо в тому аспекті, що ним особливо підкреслюється винятковий характер експропріації, оскільки з відчуженням нерухомості колишнє право власності ще зберігає деяке значення для колишнього власника [10, с. 184].

Підґрунтям права на повернення служить принцип, згідно з яким відчуження земельної ділянки допускається винятково для забезпечення конкретної суспільної потреби. Будь-яке інше використання цієї ділянки є неприпустимим. Очевидно, що в практичному житті суспільні потреби, для яких були відчужені земельні ділянки, не завжди реалізуються. Звідси й випливає: якщо мета відчуження з якихось причин не досягається, у попереднього власника земельної ділянки виникає право на її повернення.

Зрозуміло, що така умова для виникнення права на повернення земельної ділянки, як недосягнення з якихось причин мети відчуження, є невизначеною і практично непридатною. Але й вказати в законодавстві всі випадки, коли воно виникатиме, неможливо. Дореволюційні закони пов'язували виникнення цього права з різними підставами:

1) якщо після відчуження земельна ділянка використовується не за тим призначенням, для якого вона була відчужена (Бельгійський 1835 р., Французький 1841 р. і Веймарський 1842 р. закони);

2) якщо відчужена ділянка перепродається будь-якій іншій особі (Саксонський 1835 р. й Альтенбурзький 1856 р. закони);

3) якщо скасовується чи припиняється загальнокорисний захід, для якого була відчужена ділянка (Баденський 1835 р. і Баварський 1837 р. закони);

4) якщо земельна ділянка стає непридатною чи непотрібною для певного загальнокорисного заходу (Пруський закон про експропріацію земель під будівництво залізниць 1838 р. та Гірничий закон 1865 р., а також відділ I гл. VI



розд. II кн. II т. X Зводу законів Російської імперії 1857 р. в редакції Закону від 1887 р. [11]);

б) якщо будівництво загальнокорисного об'єкта не розпочинається протягом певного строку після відчуження ділянки (Швейцарський закон 1850 р. встановлював дворічний строк).

Щодо Закону, то в ньому право на повернення земельної ділянки виникає, якщо в її використанні відпала потреба. Вважаємо, що розуміти цю норму слід якнайменше у 3-х значеннях.

По-перше, право на повернення виникає, якщо відпадає суспільна потреба, для якої здійснювалося відчуження, в результаті чого будівництво загальнокорисного об'єкта втрачає сенс, а відчужена земельна ділянка стає непотрібною. Така ситуація могла б реально статися, якщо через значне відставання від заявлених строків підготовки до Євро-2012 Конгрес УЄФА позбавив би Україну права на його проведення. Правова підстава відчуження — суспільна потреба в будівництві об'єктів спортивної і транспортної інфраструктури для проведення чемпіонату — відпала б, і попередні власники земельних ділянок отримали б право на їх повернення.

По-друге, право на повернення земельної ділянки виникає, якщо будівництво загальнокорисного об'єкта остаточно припиняється з інших причин, наприклад, у зв'язку з нестачею коштів на його завершення. Ця умова хоча і здається необґрунтованою, адже перед відчуженням мають бути прораховані всі ймовірні затрати, але історія знає багато прикладів, коли зведення великомасштабних об'єктів остаточно припинилося тільки через те, що на його завершення не вистачало коштів. Тут важливо, щоб доцільність будівництва об'єкта залишалась, однак певні обставини його унеможлилювали б. У цьому випадку правова підстава відчуження — суспільна потреба — не відпадає, а продовжує існувати, проте з певних причин вона не може бути забезпечена.

По-третє, зазначене право виникає через неможливість відчуженої земельної ділянки бути використаною для забезпечення суспільної потреби у зв'язку з настанням непередбачуваних обставин. Так, через надзвичайну ситуацію природного або техногенного характеру відчужена ділянка може стати непридатною для забезпечення суспільної потреби. У такому разі правова підстава відчуження — суспільна потреба — існує, об'єктивно вона може бути забезпечена, й будівництво об'єкта не втрачає сенс, але на відчуженій з цією метою земельній ділянці здійснити це неможливо.

Також підкреслимо, що, крім названих підстав, право на повернення виникає, коли після відчуження земельна ділянка використовується не за призначенням. Це закріплено в ч. 3 ст. 153 ЗК України, за якою “колишній власник земельної ділянки, яка викуплена для суспільних потреб, має право звернутися до суду з позовом про визнання недійсним чи розірвання договору викупу земельної ділянки та відшкодування збитків, пов'язаних з викупом, якщо після викупу земельної ділянки буде встановлено, що земельна ділянка використовується не для суспільних потреб”.

Цікавим є питання, чи може попередній власник земельної ділянки вимагати її повернення, якщо будівництво загальнокорисного об'єкта не розпочинається або його не було збудовано протягом певного строку? З одного боку, закріплення цієї умови сприяє якнайшвидшому будівництву, що, безперечно, є позитивним моментом. Але з другого — будівництво на відчуженій земельній ділянці може не розпочинатися або не закінчитися з об'єктивних причин. Коментуючи норму Швейцарського закону 1850 року, М. П. Шалфеев стверджував, що правило про дворічний строк не тільки суперечить підставам права на повернення, а й не виправдовується із практичної точки зору. Унаслідок того, що відчужена земельна ділянка не буде використана за призначенням протягом певного строку, попередній власник не зазнає збитків, бо винагорода сплачується перед відчуженням. Тим часом земельна ділянка часто залишається без призначення протягом двох років з тих причин, які зовсім не залежать від нового власника. У цьому випадку закон лише вводить його в додаткові



витрати на здійснення нової експропріації, якщо загальнокорисний захід все ж таки відбудеться і та ж сама ділянка знадобиться знову. Тому мета закону — спонукати до якнайшвидшого здійснення заходу — не досягається [12, с. 57].

Таким чином, на нашу думку, право на повернення відчуженої для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки виникає у попереднього власника, якщо:

а) відпала суспільна потреба, для забезпечення якої відчужувалася земельна ділянка;

б) суспільна потреба не відпала, але об'єктивно вона не може бути забезпечена, і будівництво загальнокорисного об'єкта припиняється;

в) суспільна потреба не відпала та може бути забезпечена, але на відчуженій земельній ділянці здійснити це неможливо;

г) після відчуження земельна ділянка використовується не для забезпечення суспільної потреби.

Якщо ж загальнокорисний об'єкт було збудовано і він виконав або виконує свою функцію, але зі спливом певного проміжку часу потреба в ньому відпала, права на повернення не виникає. Наприклад, якщо б було прийнято рішення про знесення об'єктів, збудованих для проведення матчів чемпіонату Європи з футболу 2012, для яких відчужувалися земельні ділянки (це питання порушувалося в ЗМІ щодо футбольного стадіону у Львові — “Арени Львів”), попередні власники цих земельних ділянок не мали б права вимагати їх повернення.

Зауважимо, що передбачена в Законі процедура виникнення права на повернення відчуженої земельної ділянки має низку невирішених питань, адже невідомо, хто здійснюватиме контроль за тим, щоб владний орган, який прийняв рішення про викуп, протягом місяця з дня, коли йому стало відомо чи повинно було стати відомо про те, що потреба відпала, прийняв відповідне рішення; які негативні правові наслідки можуть настати, якщо орган не прийме рішення; чи можуть попередні власники звернутися до суду з позовом про бездіяльність органів і зобов'язати їх прийняти рішення та ін. Очевидно, що ця процедура потребує подальшого вдосконалення.

Право на повернення, якщо воно не обмежено певним строком своєї дії, створює невизначеність і перешкоджає нормальному функціонуванню суспільних відносин. Ось чому його слід обмежувати часовими рамками. Пруські закони про експропріацію 1838 та 1865 років надавали право новому власникові відчуженої нерухомості вимагати від попереднього її власника заяви про те, чи бажає він скористатися правом на повернення. Якщо протягом 2-х місяців такої заяви не надходило, право на повернення втрачалось. Французький закон 1841 року передбачав 3-місячний строк із дня оголошення урядом про майно, що підлягає зворотному викупу. Протягом цього строку попередньому власникові належить заявити про бажання придбати це майно, а потім протягом місяця з дня визначення зворотної викупної ціни повинна була бути укладена угода та сплачена відповідна ціна. Якщо будь-якої із цих умов не було дотримано, попередній власник майна втрачав своє право. У Кобурзькому законі 1855 року встановлювався ще триваліший строк — 6-місячний, а за Баденським законом 1835 року право на повернення було чинним протягом року, але цей строк обчислювався не з моменту одержання власником офіційного повідомлення про виникнення у нього цього права, а з моменту одержання ним винагороди за відчужене нерухоме майно. У законодавстві Російської імперії було встановлено 10-річний строк, що обчислювався з дня відчуження.

У Законі передбачено, що заява (клопотання) повинна бути подана протягом 6-ти місяців з дня отримання письмового повідомлення або його публікації у друкованому ЗМІ. Цей строк нетривалий, але, на нашу думку, він достатній для того, щоб остаточно визначитися: викуповувати чи ні відчужену земельну ділянку. Після спливу 6-ти місяців попередній власник повністю втрачає право на повернення



ділянки. Якщо ж він відмовиться від свого права до закінчення 6-місячного строку, дія права припиняється після нотаріального посвідчення такої відмови.

Якщо право на повернення виникло і попередній власник своєчасно подав заяву (клопотання), орган зобов'язаний передати земельну ділянку в тому стані, в якому вона знаходиться на час повернення, а попередній власник повинен сплатити зворотну викупну ціну. Зрозуміло, що вона не завжди буде ідентичною розміру тієї викупної ціни, яку він свого часу отримав, адже після відчуження із земельною ділянкою могли відбутися зміни (покращення або погіршення), які зменшили чи, навпаки, збільшили її вартість. Так, зворотна ціна зменшиться, якщо до моменту повернення земельної ділянки будуть знесені житловий будинок, будівлі чи споруди, знищені багаторічні насадження або забруднена сама ділянка. До того ж, нагадаємо, що при відчуженні земельної ділянки для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності до викупної ціни включався також розмір заподіяних відчуженням збитків, які при зворотному викупі не повинні відшкодовуватись. Збільшення ж зворотної викупної ціни може статися внаслідок того, що на момент повернення земельної ділянки її вартість або зросла з об'єктивних причин, або ж земельна ділянка тепер має набагато кращий стан порівняно з тим, який вона мала до відчуження, або ж на цій ділянці вже майже завершено будівництво загальнокорисного об'єкта, а кошти, витрачені на це, набагато перевищують вартість самої ділянки. Виникає запитання: як врахувати зміни, що впливають на розмір зворотної викупної ціни і як співвіднести їх із компенсацією, яку отримав власник?

Відповідаючи на це питання, науковці дореволюційної доби пропонували поділити всі зміни, що сталися з нерухомим майном після відчуження, на 2 групи.

До 1-ї вони відносили погіршення та поліпшення майна внаслідок здійснення експропріації, тобто ті, які сталися внаслідок діяльності нового власника. Ці зміни підлягали врахуванню та впливали на зворотну викупну ціну, яка в першому випадку була меншою порівняно з первинною ціною, а в другому — збільшувалася на суму зроблених витрат.

До 2-ї належали зміни, що виникали внаслідок випадкових обставин (загальне зменшення чи збільшення цін у певній місцевості на рівнозначне нерухоме майно). Такі випадкові обставини в розрахунок не брались.

Ці правила відбилися у більшості законів XIX ст. про експропріацію. У Швейцарському законі 1850 року вказано, що зроблені новим власником зміни в нерухомому майні, які збільшують його вартість, покладають на попереднього власника обов'язок сплатити вжиті на поліпшення витрати. Якщо ж майно перебуває в гіршому стані, ніж до його відчуження, викупна ціна може бути зменшена на той розмір, на який вартість майна зробилася нижчою. За Кобурзьким законом 1848 року у разі погіршення майна його викупна ціна визначалася за новою оцінкою. Схожі правила містились у Саксонському 1835 року, Альтенбурзькому 1856 року, Французькому 1841 року та Бельгійському 1835 року законах. Але в останніх 2-х не зверталась увага на здійснені новим власником поліпшення, внаслідок яких зворотна викупна ціна могла б бути більшою від ціни, отриманої попереднім власником. Навпаки, в них зазначалося, що нова оцінка в жодному разі не повинна перевищувати вартості придбання. Тому за Бельгійським законом 1835 року власник, який не бажав здійснювати нову оцінку, міг повернути отриману раніше винагороду. За Пруським законодавством новий власник не мав права вимагати від попереднього сплати витрат, зроблених для поліпшення майна, а міг лише скористатися правом на знесення збудованих ним на земельній ділянці будівель і споруд. Щодо Баварського закону 1837 року, то в ньому взагалі не зверталась увага ні на зменшення вартості нерухомого майна внаслідок приведення його в гірший стан, ані на збільшення його вартості в результаті зроблених поліпшень. Передбачалось, що попередній власник повинен при викупі повернути отриману ним суму компенсації. Така ж норма закріплювалася у законодавстві Російської імперії.



У Законі закріплено, що викупна ціна, яку має сплатити попередній власник за відчужену земельну ділянку, встановлюється на час повернення її у власність у визначеному законом порядку. Оскільки інших положень із цього питання Закон не містить, робимо висновок, що вартість земельної ділянки, яку бажає викупити попередній власник, установлюється на підставі нового оцінювання. Проте, на наше переконання, для надійнішої охорони інтересів попереднього власника доцільно передбачити в Законі положення, що зворотна викупна ціна, яку він має сплатити, не повинна перевищувати викупної ціни, яку він отримав під час відчуження його земельної ділянки. Це застереження, вважаємо, сприятиме адекватнішому оцінюванню земельних ділянок у процесі їх відчуження для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності. До того ж варто передбачити в Законі право нового власника відчуженої земельної ділянки на знесення збудованих на ділянці будівель і споруд при її поверненні.

Постає інше запитання: хто є суб'єктом досліджуваного права? Логічно, що ним є не хто інший, як попередній власник земельної ділянки. Саме він зазнав втрати своєї ділянки, а тому й має право її повернути. З огляду на це, право на повернення слід вважати не майновим, а особистим, бо воно пов'язано не з майном, а з особою. Зі зникненням попереднього власника (смерть фізичної особи, припинення юридичної особи) право на повернення теж зникає. А чи так воно в дійсності?

Згідно із Законом правом на повернення земельної ділянки володіє як її попередній власник, так і його спадкоємець (правонаступник). Це означає, що зі смертю попереднього власника — фізичної особи — право на повернення земельної ділянки в порядку спадкування переходить до її спадкоємців, а в разі припинення юридичної особи (злиття, приєднання, поділу, перетворення) — до її правонаступників. Це, у свою чергу, свідчить про те, що право на повернення є не особистим, а майновим.

Взагалі питання, яким саме є право на повернення, у дореволюційній правовій доктрині викликало жваву дискусію. У більшості законів про експропріацію воно визнавалося лише за попередніми власниками, тобто було особистим. Однак у юридичній літературі наводився такий приклад. Після відчуження частини нерухомого майна власник продає іншу частину майна третій особі. У цьому випадку при виникненні права на повернення відчуженої частини невідомо, кому саме воно належить — попередньому власникові всього майна або теперішньому власникові його частини. Якщо вважати, що право на повернення — це особисте право, то воно належить попередньому власникові, якщо ж вважати, що це майнове право, то воно належить теперішньому власникові частини. Прихильники останньої точки зору, серед яких був К. Грюнгут, наголошували, що після продажу частини майна у його попереднього власника немає жодного інтересу у праві на повернення, що під час продажу частини він, безумовно, переносить це право на нового власника. І якщо надати в такому разі право на повернення цієї частини попередньому власникові, він отримає можливість спекулювати на господарській необхідності відчуженої частини для нового власника.

Коментуючи цю позицію, М. В. Венеціанов писав, що такі аргументи хоча й не згодні з теорією права на повернення, але підтверджують думку, що поширення цього права лише на попередніх власників не має реального значення [4, с. 112]. З огляду на це, в деяких законах про експропріацію “право на повернення” змінилося на “право переважної купівлі”. Воно має майновий характер і належить дійсному власникові тієї частини майна, що залишилася після відчуження.

Як відмічалось раніше, в окремих випадках власник має право на збільшення розміру відчужуваної земельної ділянки, яке полягає в тому, що він вправі вимагати відчуження не частини, а всієї земельної ділянки, навіть якщо для забезпечення суспільної потреби достатньо лише частини. Виникає запитання: чи поширюється дія права на повернення на ту частину земельної ділянки, яка була відчужена на вимогу самого власника? Усі дореволюційні правознавці відповідали на нього



негативно. На думку М. П. Шалфеева, оскільки право на повернення має місце щодо майна, яке відчужувалося для загальнокорисного заходу, зрозуміло, що воно не може бути поширено на частину майна, відчужену на вимогу власника [12, с. 64]. Так само вважав і В. В. Салов, зазначаючи, що право на повернення не поширюється на земельні ділянки, що були відчужені на вимогу самих власників із майна, що залишилось у їх розпорядженні [13, с. 89].

Ми згодні із цими поглядами, але вважаємо за доцільне зробити одне зауваження. Справді, попередній власник не вправі вимагати повернення частини земельної ділянки, яка була в нього відчужена на його вимогу. Однак таке правило стосується лише тієї ситуації, коли потреба відпадає у використанні саме цієї частини земельної ділянки (у дійсності ж потреби у її використанні взагалі не існувало, адже вона була відчужена за вимогою власника). Якщо ж відпадає потреба у використанні як цієї частини, так і тієї, що була відчужена на підставі рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, поверненню підлягають обидві частини. Це зумовлено тим, що власник вимагав відчуження частини ділянки, що залишається, не просто так, а у зв'язку з тим, що в нього відчужується інша частина. Як писав М. В. Венеціанов, щодо нерухомості, відчуженої на вимогу власника, то на неї право зворотного придбання не поширюється, оскільки власник знав, що вона для загальнокорисного заходу непотрібна та може бути продана; отже, він дав на це свою згоду. Але якщо при цьому виявиться непотрібною для заходу й та частина, що була відчужена за рішенням уряду, праву зворотного придбання підлягає вся нерухомість: як частина, що була відчужена в силу експропріації, так і частина, яка була відчужена на вимогу власника, адже він вимагав відчуження нерухомості сповна у впевненості, що найважливіша її частина для нього загублена через необхідність її для заходу [4, с. 110].

Щодо юридичної природи права на повернення відчуженої земельної ділянки, зазначимо, що вона аналогічна до юридичної природи права на збільшення розміру земельної ділянки, що відчужується. Як і у випадку з останнім, К. Грюнгут порівнював дію права на повернення з дією договору купівлі-продажу. Проте В. Роланд указував, що в цьому разі немає обоїльної згоди сторін: попередній власник набуває майно за своїм бажанням, якого з боку нового власника немає, а є обов'язок поступитися нерухомістю [4, с. 111].

Таким чином, на підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. З метою надійнішої охорони інтересів приватних власників у відносинах з відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності їм надаються додаткові права:

- а) право на збільшення розміру земельних ділянок, що відчужуються;
- б) право на повернення відчужених ділянок.

Сутність першого права полягає в тому, що за наявності відповідних умов власник отримує можливість вимагати від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування відчуження всієї земельної ділянки, навіть коли для забезпечення суспільної потреби достатньо лише її частини, а другого — що в разі незабезпечення з будь-яких причин суспільної потреби, для якої була відчужена земельна ділянка, попередній власник може повернути її назад.

2. Право на збільшення розміру земельної ділянки виникає у приватного власника, якщо:

- а) частину земельної ділянки, що залишається після відчуження іншої частини, неможливо використовувати за основним цільовим призначенням;
- б) цю частину ділянки хоча й можна використовувати за основним цільовим призначенням, але її неможливо використовувати за конкретним цільовим призначенням;



в) її хоча й можна використовувати як за основним, так і за конкретним цільовим призначенням, однак таке використання буде нераціональним.

3. Право на повернення відчуженої земельної ділянки виникає у попереднього власника, якщо: а) відпала суспільна потреба, для забезпечення якої відчужувалася земельна ділянка; б) суспільна потреба не відпала, але об'єктивно вона не може бути забезпечена, і будівництво загальнокорисного об'єкта припиняється; в) суспільна потреба не відпала та може бути забезпечена, але на відчуженій земельній ділянці здійснити це неможливо; г) після відчуження земельна ділянка використовується не для забезпечення суспільної потреби. Якщо ж загальнокорисний об'єкт було збудовано і він виконав або виконує свою функцію, але зі спливом певного проміжку часу потреба в ньому відпала, право на повернення не виникає.

4. Право на повернення відчуженої земельної ділянки виконує 2 важливі функції:

а) *реституційну* — відновлення власника в попередньому майновому та правовому становищі;

б) *превентивну* — запобігання неправомірним діям органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

5. Вартість земельної ділянки, яку бажає викупити попередній власник під час реалізації свого права на повернення, встановлюється на підставі нового оцінювання. Разом із тим, на нашу думку, доцільно закріпити в законодавстві положення, що зворотна викупна ціна, яку має сплатити попередній власник, не повинна перевищувати викупної ціни, яку він отримав під час відчуження його земельної ділянки для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

6. Оскільки право на повернення відчуженої земельної ділянки належить не лише попередньому її власнику, а і його спадкоємцю (правонаступнику), можемо стверджувати, що це право є не особистим, а майновим.

7. Юридична природа досліджуваних у статті додаткових прав не є приватноправовою, адже вони засновані на публічному праві.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Текст] // ВВР. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
2. 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 [Текст] // ВВР. — 2010. — № 1. — Ст. 2.
3. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень [Текст] / уклад. Л. О. Пустовіт, О. І. Скопненко, Г. М. Сюта, Т. В. Цимбалюк / за ред. Л. О. Пустовіт. — К. : Довіра, 2000. — 1018 с.
4. *Венеціанов, М. В.* Експроприация с точки зрения гражданского права [Текст] / М. В. Венеціанов. — Казань : Тип. Импер. ун-та, 1891. — 114 с.
5. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель : наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 р. № 548 [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 85. — Ст. 3006.
6. Про затвердження мінімальних розмірів земельних ділянок, які утворюються в результаті поділу земельної ділянки фермерського господарства, що успадковується : постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 р. № 1908 [Текст] // ОВУ. — 2003. — № 51. — Ст. 2682.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : Перун, 2005. — 1728 с.
8. *Ільків, Н.* Окремі аспекти відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності [Текст] / Н. Ільків, О. Ільницький // Публічне право. — 2011. — № 4. — С. 110-117.
9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 40-44. — Ст. 356.



10. *Синайский, В. И.* Русское гражданское право [Текст] / В. И. Синайский. — [Вып. 1. — Общ. ч.: Вещное право. Авторское право. — Изд. 2-е]. — К. : Прогресс, 1917. — 258 с.
11. Проект Правил о вознаграждении общественном от 19.05.1887 г. № 4470 [Текст] // Полное собрание законов Российской империи. — СПб. : Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1889. — [Собр. 3-е. — Т. VII (1887)]. — С. 239–244.
12. *Шалфеев, Н. П.* Краткий очерк постановлений важнейших иностранных законодательств об экспроприации [Текст] / Н. П. Шалфеев. — СПб. : Тип. II Отд. Собств. Его Император. Величества Канцелярии, 1872. — 95 с.
13. *Салов, В. В.* Отчуждение недвижимой собственности для государственной или общественной пользы [Текст] / В. В. Салов. — СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1902. — 112 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 4 від 22 січня 2014 року)*

Надійшла до редакції 01.03.2014

Суетнов Е. П. Дополнительные права частных собственников в отношениях по отчуждению земельных участков для общественных нужд и по мотивам общественной необходимости

Анализируются предусмотренные Законом Украины “Об отчуждении земельных участков, других объектов недвижимого имущества, размещенных на них, находящихся в частной собственности, для общественных потребностей либо по мотивам общественной необходимости” дополнительные права частных собственников: право на увеличение размера отчуждаемых земельных участков и право на их возврат. Сущность первого права состоит в том, что при наличии соответствующих условий частный собственник, у которого планируется отчуждение земельного участка для общественных нужд, получает возможность требовать от органов исполнительной власти или органов местного самоуправления отчуждения всего земельного участка, даже когда для обеспечения общественной потребности достаточно лишь его части, а другого — в случае обеспечения по каким-либо причинам общественной нужды, для которой был отчужден земельный участок, предыдущий собственник, выплатив обратную выкупную цену, может вернуть его обратно. Исследуются основания возникновения и прекращения указанных прав, их юридическая природа и другие особенности.

Ключевые слова: отчуждение земельных участков, выкуп земельных участков, принудительное отчуждение, экспроприация, общественные интересы, общественные потребности, общественная необходимость.

Suetnov, E. P. Additional Rights of Private Owners in the Alienation of Land Plots for Public Needs or on Public Necessity Motives

The paper analyses provided by the Law of Ukraine “About alienation of land plots, other real estate objects, placed on them, being in a private property, for public needs or on public necessity motives” additional rights of private owners: the right to increase the size of alienated land plots and the right to their return. The essence of the first right is that under certain conditions a private owner, from whom planned the alienation of land plot for public needs, has an opportunity to require the executive power bodies or local governments alienation whole land plot, even when to ensure public need sufficient only its part, and the other — in the case of failure to ensure for any reasons the public needs for which it was alienated land plot, the previous owner by paying reverse repurchase price can bring it back. The base occurrence and termination of these rights, their legal nature and other features are investigated.

Keywords: alienation of land plots, redemption of land plots, compulsory alienation, expropriation, public interests, public needs, public necessity.