

УДК 332:2

О. І. Митрофанова, М. О. Пілічева

*ДВНЗ «Донецький національний технічний університет», Донецьк, Україна*

## Аналіз можливості застосування європейського досвіду щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб

У статті проведено дослідження чинного законодавства України та Європейських країн стосовно проблеми викупу земельних ділянок для суспільних потреб. Визначені ключові характерні ознаки Європейського законодавства, виявлено певні недоліки існуючого в Україні законодавства, сформульовано рекомендації щодо усунення виявлених недоліків за допомогою досвіду Швеції.

Ключові слова: законодавство, земельні ділянки.

**Вступ та постановка проблеми.** Однією з основних задач земельної реформи в Україні є подолання монополізації державної форми власності на землю. Як наслідок реалізації реформи, за останні роки значно виріс відсоток приватної власності на землі (більше 50%). При цьому Конституція України [1] забезпечує захист приватної власності. Але для розвитку соціальних, інженерних і транспортних мереж, формування різноманітних захисних зон, проведення геологорозвідувальних робіт та забезпечення інших цілей суспільства (наприклад, для розміщення об'єктів інфраструктури для проведення в Україні чемпіонату з футболу Європи 2012 року) може виникнути необхідність викупу земельних ділянок у приватних власників без порушення їх інтересів. Чинні раніше статті Земельного кодексу України [2] та Цивільного процесуального кодексу України [3], які врегульовували викуп земельних ділянок для суспільних потреб та їх примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності, не повністю забезпечували регулювання подібних відносин. У зв'язку з цим Верховною Радою України було прийнято Закон «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 року [4].

Цей закон визначає правові, організаційні та фінансові засади регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемі викупу земельних ділянок для суспільних потреб приділяється значна увага вченими нашої країни та інших країн. Попри той факт, що інститут примусового викупу у зарубіжних країнах існує давно, але питання стосовно справедливої компенсації та захисту законних прав людини на приватну власність гостро стоять і в зарубіжних країнах. В нашій країні питанням покупки земельних ділянок для суспільних потреб займаються багато вчених, наприклад Лізунова А. П. [5, 6], Мартин А. [7], Мірошниченко А. М. [8], Федорович В. І. [9] та інші. Але більшість робіт цих вчених присвячені вилученню земель для суспільних потреб ще до прийняття спеціального закону України [4], де вони розглядають процедуру та умови викупу, виявляють недоліки та пропонують новий організаційно-правовий механізм викупу земельних ділянок для суспільних потреб.

Багато уваги поставленій проблемі приділяється і в зарубіжних країнах. Колективом провідних вчених Організації по продовольству та сільському господарству Об'єднаних націй (The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)) розроблено посібник «Примусове відчуження земельних ділянок та компенсація» [10], в якому повно розглянуті питання, пов'язані з поняттям, цілями, компетенцією та процесом примусового відчуження. Особлива увага приділяється оцінці та визначенню розміру компенсації земельних ділянок різного цільового призначення.

Протягом декількох років (2007-2010 роки) Інтернаціональною федерацією геодезистів (The International Federation of Surveyors (FIG)) проводились конференції та дискусії науковців та провідних фахівців в галузі землевпорядкування та земельного права Європи. На цих конференціях було розглянуто основні принципи та процедури викупу та відшкодування вартості викуплених земельних ділянок в різних країнах. За підсумком конференцій найуспішніший досвід Європейських країн в цій сфері було представлено в посібнику «Примусовий викуп та компенсація. Рекомендації для успішної практики» [11].

Метою цієї публікації є порівняння законодавства України та Європейських країн (на прикладі Швеції, як однієї з розвинених країн в сфері земельних відносин та кадастру) стосовно проблеми викупу земельних ділянок для суспільних потреб, виявлення недоліків та розробка рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків за допомогою досвіду Європейських країн.

**Виклад основного матеріалу.** Основним і єдиним законодавчим актом у сфері регулювання відносин щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб в Україні є Закон «Про відчуження земельних ділянок ...» [4]. Цей закон має загальний характер і поширюється на всі випадки викупу земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності. При цьому немає чіткого розподілу понять «суспільна потреба» (обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба) та «суспільна необхідність» (обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключна необхідність), що сприяє у багатьох випадках фактично позбавленню прав власника (у разі недосягнення його добровільної згоди на викуп земельної ділянки чи об'єктів нерухомості, розміщених на ній) на ці об'єкти [9].

Характерною ознакою Європейських країн є детальна регламентація на законодавчому рівні усіх питань щодо відчуження земельної власності. Так у Швеції для регулювання питань стосовно примусового викупу земельних ділянок існує біля 20 законодавчих актів (законів), кожний з яких більш детально розглядає певну сферу правових відносин [12] та розглядає конкретні цілі, для яких проводиться викуп земельних ділянок для суспільних потреб, так наприклад:

- базові положення щодо примусового викупу розглянуто у законі «Про експропріацію»;
- питання щодо змін у розподілі земель між власниками врегульовані законом «Про формування нерухомості»;
- відносини у сфері будівництва та розвитку територій, пов'язані із реалізацією проектів викупу земельної власності для суспільних потреб, детально врегульовані законами «Про планування та будівництво» та «Про спільний земельний розвиток»;
- складні питання у сфері формування та забезпечення інфраструктури на територіях реалізації проектів викупу врегульовані цілою низкою законодавчих актів: «Про планування та будівництво», «Про дороги», «Про будівництво залізниці», «Про сервітути для комунальних споруд», «Про спільні засоби обслуговування (споруди)»;
- відносини у сфері використання природних ресурсів врегульовані Кодексом «Про навколишнє середовище», законом «Про водні підприємства (спеціальні положення)», законом «Про корисні копалини».

До однієї із суттєвих відмінностей застосування українського закону [4] від шведського законодавства є те, що в Україні примусовий викуп земельних ділянок для суспільних потреб розглядається як окрема процедура, яка може бути ініційована у будь який час и не пов'язана із проектуванням, розробкою та реалізацією генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій. В той же час в Швеції примусовий викуп земельних ділянок відбувається частіше за все на етапі проектування детального плану розвитку території і рідше на етапі впровадження такого плану. Отже у Шведському законодавстві, примусовий викуп є одним із етапів планування розвитку території. Цей підхід дозволяє комплексно вирішувати ключові питання облаштування та розвитку територій населеного пункту: перерозподіл земель для задоволення потреб населення і бізнесу, формування та розвиток інфраструктури та інш.

Відповідно до Закону України [4] об'єктом викупу може бути земельна ділянка, її частина, житловий будинок, інші будівлі, інші споруди чи багаторічні насадження, розміщені на ній, які перебувають в приватній власності. У разі, коли викупується частина земельної ділянки, а решта

площі земельної ділянки не може раціонально використовуватись за цільовим призначенням, власник земельної ділянки може вимагати від органу, який викупує частину земельної ділянки, викупу всієї земельної ділянки. Аналогічне правило діє і в Швеції.

Наступним критерієм порівняння українського та шведського законодавства є процедура викупу. Законом України [4] врегульовано дві процедури стосовно відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, які перебувають у приватній власності:

- викуп земельних ділянок у випадку згоди власника шляхом укладення договору купівлі-продажу чи іншого правочину;
- примусове відчуження земельних ділянок за рішенням суду, якщо власник не згоден з угодою.

Тоді як в Швеції завжди укладається договір купівлі-продажу чи іншого правочину, а в випадках не згоди власника з метою примусової купівлі та сумою (формою) компенсації або порушень процедури, він має гарантоване законодавством право звернутися до суду.

Аналіз закону [4] дозволяє виділити такі етапи процедури викупу земельної ділянки для суспільних потреб в Україні:

1. Планування та прийняття рішення. Уряд або спеціальні управління подають клопотання з проханням викупу певної земельної ділянки. На даному етапі виявляється місцерозташування земельної ділянки та її розмір. Протягом місяця уряд приймає рішення відносно покупки землі.
2. Повідомлення. Повідомлення (в письмовій формі) надсилається всім власникам земельних ділянок, які мають відношення до покупки земельної ділянки. Це повинно бути виконано протягом 5 днів після прийняття рішення, але не пізніше 3 місяців перед укладанням угоди щодо покупки земельної ділянки.
3. Оцінка та переговори стосовно компенсації. Земельна ділянка оцінюється відповідною установою, яка має ліцензію на проведення землеоціночних робіт. Проводяться переговори відносно компенсації, часу та умовах покупки.
4. Угода купівлі-продажу і оплата компенсації. Уряд сплачує викупну ціну в повному обсязі та/або пропонує іншу альтернативну земельну ділянку або нерухоме майно. Угода купівлі-продажу або угода обміну між урядом та власником повинна бути нотаріально посвідчена і зареєстрована у Державному реєстрі прав.
5. Вступ у право власності. Уряд вступає у право власності земельною ділянкою.
6. Повернення. Попередній власник земельної ділянки має право викупити цю земельну ділянку в випадку, якщо потреба у використанні такої земельної ділянки відпала.

В Швеції, на відміну від України, на першому етапі (планування та прийняття рішення) здійснюється економічна оцінка запланованого проекту, і в випадку його економічної неефективності – даний проект не буде проваджуватися. На другому етапі, окрім повідомлення усіх зацікавлених власників земельних ділянок щодо мети відчуження, процедури та важливих дат, проводяться публічні зустрічі та обговорення, які дають можливість власникам дізнатися більше про проект, висловити свої думки щодо проекту та уявлення про компенсацію. Наступні три етапи (оцінка та переговори відносно компенсації, угода купівлі-продажу і оплата компенсації, вступ у право власності) такі самі, як і в Україні. Далі йде додатковий етап Оскарження, де власники мають можливість оскаржити примусове відчуження, в тому числі рішення про відчуження, процедуру відчуження та суму запропонованої компенсації. І останній етап, як і в Україні, – повернення.

Доцільно також розглянути ще один критерій порівняння українського та шведського законодавства, який стосується проведення оцінки та визначення суми компенсації. Ці питання є найбільш проблематичними і недостатньо врегульованими у чинному законодавстві України. Відповідно до закону [4], у випадку викупу земельної ділянки, об'єктів нерухомості для суспільних потреб вартість об'єктів може бути відшкодована власнику:

- у грошовій формі;
- в формі рівноцінної земельної ділянки;
- в формі об'єкта нерухомого майна.

За згодою власника йому може бути передано у власність іншу земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна більшої вартості (але не більше ніж на 10 відсотків від їх експертної оцінки), що передбачає виплату власником різниці у вартості такого майна, або меншої вартості, що передбачає виплату власнику різниці у вартості такого майна.

Орган, який прийняв рішення про викуп земельної ділянки для суспільних потреб, зобов'язаний відшкодувати фізичним та юридичним особам - власникам та користувачам суміжних земельних ділянок збитки, що були їм завдані внаслідок викупу земельної ділянки для суспільних потреб.

Відповідно до ст.5 Закону [4], викупна ціна (компенсація) включає:

- вартість земельної ділянки (її частини), житлового будинку, інших будівель, споруд, багаторічних насаджень, що на ній розміщені,
- збитки, які були завдані власнику внаслідок викупу земельної ділянки, у тому числі збитки, що будуть завдані власнику у зв'язку з достроковим припиненням його зобов'язань перед третіми особами, зокрема упущена вигода, у повному обсязі.

У разі надання власнику іншої земельної ділянки замість відчуженої у викупну ціну включається вартість виготовлення документації із землеустрою, розроблення якої необхідне для отримання у власність такої земельної ділянки, а також витрати, пов'язані з державною реєстрацією прав на неї.

У чинному законодавстві України зовсім не врегульовано питання щодо визначення виду вартості земельної ділянки, яка повинна визначатися у випадку примусового викупу. Відповідно до ст. 5 закону України [4], вартість земельної ділянки (її частини) визначається на підставі її експертної грошової оцінки, проведеної відповідно до закону. Таким законом є Закон України «Про оцінку земель» [13], який визначає у ст. 1, що експертна грошова оцінка земельних ділянок - результат визначення вартості земельної ділянки та пов'язаних з нею прав оцінювачем (експертом з питань оцінки земельної ділянки) із застосуванням сукупності підходів, методів та оціночних процедур, що забезпечують збір та аналіз даних, проведення розрахунків і оформлення результатів у вигляді звіту. Відповідно до ст. 19 цього закону, експертна грошова оцінка земельних ділянок проводиться на основі таких методичних підходів:

- капіталізація чистого операційного або рентного доходу;
- зіставлення цін продажу подібних земельних ділянок;
- урахування витрат на земельні поліпшення.

Але питання виду вартості залишається не визначеним на рівні законів. Комплексний аналіз підзаконної нормативної бази щодо оцінки, дозволяє нам дійти до такого висновку. Відповідно до п. 11 Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав», оцінка проводиться із застосуванням бази, що відповідає ринковій вартості або неринковим видам вартості. Вибір бази оцінки передуює укладанню договору на проведення оцінки майна. Вибір бази оцінки залежить від мети, з якою проводиться оцінка майна, його особливостей, а також нормативних вимог. У разі коли у нормативно-правових актах з оцінки майна, договорі на проведення оцінки майна або ухвалі суду не зазначається вид вартості, який повинен бути визначений у результаті оцінки, визначається ринкова вартість [14]. Але, як зазначається у цьому ж Національному стандарті, використання ринкової вартості як бази оцінки під час укладання договору на проведення оцінки майна можливе за умови відповідності угоди, у зв'язку з якою проводиться оцінка, змісту поняття ринкової вартості [14]. Цілком зрозуміло, що угода стосовно викупу або примусового відчуження земельної ділянки не може вважатися як така, що відповідає поняттю ринкової вартості. Отже питання щодо визначення виду вартості та методик її розрахунку потребує подальшого дослідження і врегулювання на законодавчому рівні.

В Швеції компенсація вираховується як ринкова вартість земельної ділянки або як зниження ринкової вартості для частини земельної ділянки. При цьому до ринкової вартості додається надбавка у розмірі 25 відсотків від ринкової вартості земельної ділянки. Ця надбавка враховує погіршення навколишнього середовища, яке відбулося при проведенні запланованого проекту. В деяких випадках суміжним власникам земельних ділянок також виплачується компенсація за погіршення навколишнього середовища. Також в Швеції широко використовується спосіб компенсації «розділення доходу». Він використовується для випадків, коли земельна ділянка купується у одного приватного власника іншим приватним власником (на відміну від

України, де купувати має право тільки органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування). При цьому покупець має значний доход. Сутність цього способу «розділення доходу» полягає у поділі доходу, що отримує покупець, між покупцем та продавцем. Існує багато методів такого поділу, і в багатьох випадках сума компенсації складає значно більшу суму компенсації, ніж ринкова вартість або зниження ринкової вартості земельної ділянки, що викупується.

**Висновки.** Підводячи підсумок проведеного аналізу, слід зробити такі висновки:

В цілому концепція Закону України «Про примусове відчуження ...» [4] відповідає світовим вимогам щодо регулювання відносин у сфері примусового викупу земель для суспільних цілей. Проведений аналіз дозволяє виділити певні недоліки існуючого в Україні законодавства:

1. Немає чітких методичних рекомендацій стосовно процедури переговорів між урядом та власником (власниками) земельної ділянки.
2. Законодавство не дає можливості власникам і користувачам оскаржити прийняте рішення або розмір компенсації при відчуженні земель для суспільних потреб.
3. Жодним законодавчим актом не врегульовано питання щодо визначення виду вартості земельної ділянки, яку потрібно розраховувати у випадку примусового викупу, як наслідок – чітко не визначено методика і процедура відповідних розрахунків.
4. Принципи визначення компенсації не включають оцінку розміру компенсації внаслідок встановлення різних обмежень у використанні та збитків, пов'язаних з погіршенням навколишнього середовища.

Для усунення зазначених вище недоліків законодавства України, доцільним є врахування досвіду примусової покупки в Швеції. Базуючись на проведеному аналізі, вважаємо за необхідне забезпечити в українському законодавстві врегулювання таких важливих питань як можна швидше:

1. Організаційно-процедурне забезпечення проведення публічних мітингів, де люди зможуть дізнатися більше о проектах; отримати відповіді на питання відносно процесу, процедури та визначення компенсації; та висловити свою власну думку.
2. Детальне врегулювання процесу апеляції. Законодавство повинно означати ситуації, в яких особа має право апелювати проти цілей проекту; проти процедур, за допомогою яких проводиться відчуження; і проти розміру компенсації.
3. Забезпечення більшої прозорості процесу визначення компенсації. Більш детальної регламентації потребує визначення виду вартості та методів оцінки земельних ділянок (їх частин). В деяких випадках доцільним є використання принципу «розділення доходу». В розмірі компенсації слід враховувати збитки, пов'язані з погіршенням навколишнього середовища, та стандартну надбавку у розмірі не менш ніж 25 відсотків від вартості земельної ділянки.

### Бібліографічний список

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, стаття. 141
2. Земельний Кодекс України від 25 жовтня 2001 року N 2768-III // Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002 - 2002 р., № 3, стаття 27
3. Цивільний процесуальний Кодекс України від 18 березня 2004 року N 1618-IV // Відомості Верховної Ради України від 08.10.2004 - 2004 р., № 40, / 40-42 /, стор. 1530, стаття 492
4. 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» від 17 листопада 2009 року N 1559-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 1, ст.2
5. Лізунова А.П. Примусове вилучення земель для суспільних проблем в Європейських країнах// [Електронний ресурс], 2011. Режим доступу:[http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npdntu\\_gg/2010\\_12/articles%5Clizunova.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npdntu_gg/2010_12/articles%5Clizunova.pdf)
6. Лізунова А.П. Становлення законодавства України відносно відчуження об'єктів права власності для суспільних потреб// [Електронний ресурс], 2011. Режим доступу:[http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/МТП/2009\\_34/pdf/mtp3438.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/МТП/2009_34/pdf/mtp3438.pdf)

7. Мартин А. Проблеми організаційно-правового механізму викупу земельних ділянок для суспільних потреб // [Електронний ресурс], 2011. Режим доступу: [http://zsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=430:2011-01-12-16-01-54&catid=62:2011-01-12-14-57-08&Itemid=87](http://zsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=430:2011-01-12-16-01-54&catid=62:2011-01-12-14-57-08&Itemid=87)
8. Юрченко А.Д., Мірошніченко А.М. Соціально-економічні та правові аспекти мораторію на відчуження приватних земель сільськогосподарського призначення // [Електронний ресурс], 2011. Режим доступу: [http://law.univ.kiev.ua/userfiles/file/Library/Miroshnychenko,%20Yurchenko\\_Moratorium.doc](http://law.univ.kiev.ua/userfiles/file/Library/Miroshnychenko,%20Yurchenko_Moratorium.doc)
9. Федорович В.І. Правове регулювання викупу земельних ділянок для потреб, пов'язаних з проведенням чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні // [Електронний ресурс], 2011. Режим доступу: [http://univer.km.ua/konference/t\\_2374.doc](http://univer.km.ua/konference/t_2374.doc)
10. FAO (2009) Compulsory acquisition of land and compensation. FAO Land Tenure Studies 10. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
11. Viitanen, K., Falkenbach, H. & Nuuja, K. (Eds.) (2010) Compulsory Purchase and Compensation – Recommendations for Good Practice. FIG publication no 54.
12. Kalbro, T., Sjödin, E., Norell, L. & Paulsson, J. (2011) Compulsory Acquisition and Compensation. Second edition. Real Estate Planning and Land Law, KTH, Stockholm.
13. Закон України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 № 1378-IV// Відомості Верховної ради України (ВВР) від 09.04.2004. - 2004, № 15, ст. 229.
14. Національний стандарт № 1 "Загальні засади оцінки майна і майнових прав". Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. №1440// Урядовий кур'єр від 15.10.2003 - № 193.

Надійшла до редколегії 05.12.2011.

Е. И. Митрофанова, М. О. Пиличева

#### Анализ возможности использования европейского опыта в сфере выкупа земельных участков для общественных потребностей

В статье проведено исследование действующего в Украине и Европейских странах законодательства, посвященного проблемам выкупа земельных участков для общественных потребностей. Определены ключевые характеристики Европейского законодательства, выявлены определенные недостатки существующего в Украине законодательства, сформулированы рекомендации по урегулированию выявленных недостатков, основываясь на опыте Швеции.

Ключевые слова: законодательство, земельные участки.

О. І. Mytrofanova, М. О. Pilicheva

#### Analysis of opportunities for use of european experience regarding compulsory purchase of land parcels for public needs

Investigation of current Ukrainian and European legislation regarding problems with compulsory purchase of land parcels for public needs has been provided in the article. Key characteristics of European legislation are defined. Certain limitations of current Ukrainian legislation are identified. Recommendations concerning resolving of legislative problems, based on Swedish experience have been formulated.

Keywords: legislation, land parcels.