

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.14>

Д. В. Приймаченко, доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОСУДОВОГО ТА СУДОВОГО УРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ ЩОДО ВИЛУЧЕННЯ АБО ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ЧИ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

В статті виокремлено особливості досудового та судового розгляду адміністративних справ про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності.

Здійснивши аналіз процедури досудового та судового вирішення про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності слід вказати, що не від'ємним кінцевим її етапом є проведення оцінки судом доказів, зокрема: 1) з'ясування, чи належним чином була здійснена оцінка відчужуваного майна; 2) оцінка вартості оцінюваного майна, яка має бути відображена у висновку (акті) оцінки відчужуваного майна, який зобов'язаний надати позивач, і вправі надати відповідач (причому таких висновків може бути кілька, зроблених різними суб'єктами оціночної діяльності). На підставі оцінки доказів в першу чергу процедури досудового урегулювання спору, висновку (акту) оцінки відчужуваного майна, незгоди відповідача або позивача від оцінки відчужуваного майна, підтвердженої документально та на підставі вивчення інших матеріалів справи суд може прийняти рішення: 1) ухвалу про відкладення розгляду справи з необхідністю проведення додаткової експертизи щодо оцінки відчужуваного майна (ст. 241 КАСУ); 2) рішення про задоволення позову повністю або частково (взявши до уваги оцінку відчужуваного майна, яка визначена у висновку); 3) рішення про відмову в його задоволенні повністю або частково. У разі задоволення позову звернутого власником майна суд приймає рішення про визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень (ст. 245 КАСУ).

Ключові слова: адміністративна справа, адміністративна справ про примусове відчуження земельної ділянки для суспільних потреб, особливості досудового та судового розгляду.

D. V. Pryimachenko. Separate issues of pre-court and judicial settlement of disputes regarding extraction or forced alienation of property for public needs or for public needs

The article highlights the peculiarities of pre-trial and judicial review of administrative cases on the forced alienation of a plot of land for reasons of public necessity.

Having analyzed the procedure of the pre-trial and judicial decision on the forced expropriation of the land plot and other real estate objects located on it, for reasons of public necessity, it should be pointed out that its final stage is the assessment of the evidence by the court, in particular: 1) finding out whether the property to be alienated was properly assessed; 2) an estimate of the value of the appraised property, which should be reflected in the conclusion (deed) of the assessment of the property to be alienated, which the plaintiff is obliged to provide and the defendant is entitled to provide (and there may be several such conclusions made by different entities of the appraisal activity). Based on the evaluation of the evidence, first of all, the procedure for pre-trial settlement of the dispute, the conclusion (act) of the valuation of the alienated property, the disagreement of the defendant or the plaintiff with the valuation of the alienated property, confirmed by documents and based on the study of other materials of the case, the court may make a decision: 1) a decision to postpone the consideration of the case with the need to conduct an additional examination regarding the assessment of alienated property (Article 241 of the CAS of Ukraine); 2) a decision to satisfy the claim in full or in part (taking into account the valuation of the alienated property, which is determined in the opinion); 3) a decision to refuse to satisfy it in whole or in part. In the case of satisfaction of the claim filed by the owner of the property, the court makes a decision on recognition of illegality and cancellation of an individual act or its individual provisions (Article 245 of the CAS of Ukraine).

Key words: administrative case, administrative case on forced alienation of land for public needs, features of pre-trial and judicial proceedings.

Актуальність теми. 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» (далі – Закон про відчуження) урегульовані правові відносини, що виникають з приводу відчуження земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Таке відчуження здійснюється органами публічної влади для задоволення потреб громади (суспільних потреб) у розширенні автодорожньої, культурної, освітньої, спортивної інфраструктури за рахунок перед усім викупу приватних земельних ділянок, які знаходяться в зонах перспективної громадської забудови, в той же час є приватною власністю

і потребують цивілізованих підходів щодо їх оплатної передачі для громадських потреб, а саме – виплати адекватних сум компенсаційного відшкодування вартості даних земель для власників та звернення цих земельних ділянок для першочергових суспільних потреб (розширення автодоріг, будівництва аеропортів, будівництва об'єктів критичної та соціальної інфраструктури). І тільки при таких умовах примусове відчуження є законним і таким, що не викликає конфлікту між органами публічної влади та фізичними і юридичними особами щодо права власності. Будь-які конфліктні відносини, які виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами з іншої сторони можуть вирішуватись в позасудовому та судовому порядку. Так, в ст. 15 Закону про відчуження закріплено положення відповідно до якого, у разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, на викуп цих об'єктів для суспільних потреб, зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність за рішенням суду [1]. В той же час в практиці діяльності адміністративних судів така категорія справ не є розповсюдженою, так у 2021 році кількість розглянутих апеляційними адміністративними судами становила 89 справ [2]. Запорукою відносно невеликої категорії справ, яка доходить до розгляду в адміністративних судах є реалізація процедури досудового урегулювання даної категорії спорів різними правовими засобами – роботи адвокатів з проведенням переговорів та досягненням компромісу в першу чергу щодо суми відшкодування, або участі в спорів медіаторів, як інституту яких останнім часом набирає обертів.

У зв'язку з цим в межах даної наукової статті нижче, переслідуючи її основну мету виокремлення особливостей досудового та судового розгляду адміністративних справ про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, спробуємо вирішити наступні дослідницькі завдання: з'ясувати правові засади досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, виокремити етапи процедури досудового вирішення даної категорії спорів та розкрити особливості процедурних дій спрямованих на вирішення даної категорії спору в досудовому порядку; з'ясувати особливості судового порядку їх розгляду, запропонувати окремі напрямки удосконалення досудового та судового порядку розгляду даних справ.

Стан дослідженості проблематики. Аналіз наукових джерел (монографій, наукових статей) дає можливість встановити, що частково питання досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності досліджувались в межах більш широкого предмету дослідження в роботах: С.С. Білуги «Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів» (Одеса, 2015) [2]; О.Д. Сидельнікова «Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві» (Харків, 2017) [3], Т.І. Шинкар «Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід» (Львів, 2018) [4], Н.В. Боженко «Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів» (Запоріжжя, 2018) [5], А.Г. Бортнікової «Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів» (Київ, 2019) [6]. В свою чергу питання вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності в судовому порядку частково досліджувались в працях Суєтнова Є.П. «Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності» [7], Наконечного А.Б. «Примусове відчуження земельних ділянок за законодавством України» [8], Ільницького О.В. «Земельні спори та порядок їх вирішення в Україні: адміністративно-правовий підхід» [9], Бакуліної С.В. «Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів» [10]. В той же час комплексного дослідження досудового та судового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності не проводилось, чим і зумовлено інтерес до цієї проблематики.

Виклад основних положень. Аналіз законодавчих засад примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності дає можливість виокремити дві підстави та процедури примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: 1) примусове 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, урегульована відповідним 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» (далі – Закон про відчуження землі) [1]; 2) примусове відчуження майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, врегульовані Законом «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» (далі – Закон про відчуження в умовах надзвичайного стану) [11]. Очевидно такі процедури є необхідними для нормального функціонування та розвитку будь-якої цивілізованої держави і України, зокрема і стосуються як удосконалення її інфраструктури, розбудови територій, проведення комунікацій, розширення дорожньої мережі так і забезпечення обороноздатності країни.

До прийняття 16 листопада 2021 року Закону України «Про медіацію» така категорія спорів на досудовому рівні вирішувалась за рахунок досягнення компромісу перед усім щодо суми відшкодування примусово вилученого майна та земельної ділянки. Однак з прийняттям цього Закону з'явилися всі законодавчо урегульовані засади та процедури вирішення цих спорів через інститут медіації – позасудової процедури

врегулювання конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора, як спеціально підготовленої нейтральної, незалежної, неупередженої фізичної особи, яка проводить медіацію [12].

Закон «Про медіацію» визначив правові засади та порядок проведення медіації як позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою. Його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі адміністративних справ, і зокрема справ щодо оскарження примусового вилучення (відчуження) майна для суспільних потреб. Отже даним законом процедуру медіації як одного із досудових (позасудових) способів вирішення публічно-правового спору було винесено за межі адміністративного судочинства, однак прикінцевими та перехідними положеннями цього Закону внесено зміни, зокрема, до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [13], зокрема щодо врегулювання права сторін скористатись послугами медіатора, що виключає судове провадження у разі досягнення мирової угоди в спорі. Таким чином медіація є одним із альтернативних (позасудових) способів вирішення публічно-правових спорів про примусове вилучення (відчуження) майна з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб за допомогою якого дві або більше сторони спору намагаються в рамках структурованого процесу за участі медіатора досягти згоди для вирішення їх спору, тобто є процедурою яка здійснюється за межами судового розгляду публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства але є дотичною процедурою судового розгляду та може виникати та здійснюватись в процесі подання адміністративного позову та його судового розгляду, але в порядку процедури примирення здійснюваної у порядку визначеному Законом «Про медіацію». Сподіваємось що через належну діяльність інституту медіаторів значно зменшиться навантаження на судовський апарат, та буде досягнута можливість вирішення цих спорів в найбільш короткий час.

Нижче на виконання задач дослідження розглянемо особливості вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності в судовому порядку.

Очевидним є те, що дана категорія справ підсудна адміністративним судам, оскільки конфлікт є за участі органу публічної адміністрації як сторони спору. Зокрема на це вказує положення п. 8 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), в якому визначено, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [13]. Деякі особливості вирішення даної категорії спорів визначені у статті 267 КАСУ «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності» в той же час слід погодитись з Сласніковою Г.О., що в цій статті не дано відповіді на ключові питання предмета та закономірностей його дослідження судами у таких справах [14, с.22]. Визначити ж процесуальні особливості судового розгляду цієї категорії адміністративних справ можливо з урахуванням аналізу практики діяльності судів з розгляду цієї категорії справ, вад такої діяльності та науково обґрунтованих алгоритмів діяльності суду, шляхом комплексного та системного аналізу КАСУ загалом та Закону про відчуження, що і буде зроблено нижче.

Адміністративні справи у спорах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються судами винятково за правилами загального позовного провадження (ч. 4 ст. 12 КАСУ).

Позов про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, окрім вимог, встановлених ст. 160 КАСУ, повинен містити: рішення відповідного органу про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, прийняте на визначеній законодавством підставі (містобудівна чи землепорядна документація, пропозиція відповідного суб'єкту та ін.); підставу примусового відчуження; повну інформацію про об'єкт примусового відчуження; докази, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника; інформацію щодо дотримання процедури викупу земельних ділянок для суспільних потреб (докази щодо повідомлення власника земельної ділянки (розписка власника про отримання листа чи оголошення у відповідних ЗМІ); отримання чи неотримання відповіді; докази про проведення переговорів з власником чи відмови від переговорів); докази дотримання всіх процедурних строків та термінів позивачем, визначених у Законі; викупна ціна чи перелік та порядок надання майна замість відчуженого, умови попереднього повного відшкодування вартості, збитків, завданих власнику та їх розмір, джерело фінансування витрат; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; додаткові вимоги, якщо це необхідно (вимоги щодо знесення житлового будинку, інших будівель, споруд, багаторічних насаджень, розміщених на земельній ділянці; поділ земельної ділянки з виділення окремих частин); обґрунтування підсудності суду, до якого здійснюється звернення.

Вказана категорія справ підсудна у першій інстанції апеляційним адміністративним судам за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню (ч. 2 ст. 267 КАСУ), розгляд даної категорії справ відразу в першій інстанції в апеляційних судах викликаний необхідністю пришвидшити

вирішення питання передання земельних ділянок для суспільних потреб, адже іноді суспільні потреби та суспільні інтереси мають задовольнятися негайно (наприклад, коли мова йде про прокладку нових трубопроводів для постачання галу чи відвідних колекторів для відведення відходів життєдіяльності людей, розширення їх магістралі).

Чи не основною проблемою на стадії подання позову у справах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності є визначення юридичної природи цих спорів та підсудності їх розгляду. Доволі часто в судовій практиці зустрічаються випадки віднесення адміністративними судами цієї категорії спорів до цивільно-правових і на цій підставі винесення ухвали про відмову у відкритті провадження у вказаній справі, зазначаючи, що позов не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства. Однак тут чітко потрібно слідувати правовим засадам діяльності адміністративних судів – розгляду публічно-правових спорів, тобто спорів де хоча б одна із сторін є суб'єкт владних повноважень, незважаючи від звертається з позовом до суду до власника земельної ділянки чи майна, чи сам власник подає позов до цього суб'єкта; і очевидно, що коли такий спір щодо власності земельної ділянки чи майна виникає між фізичними чи юридичними особами (навіть коли суб'єкт власних повноважень виступає як суб'єкт господарювання) цей спір має цивільно-правову природу і вирішується поза межами адміністративного судочинства. Прикладом такого цивільно правового спору є спір між районною радою та фізичною особою, яка незаконно та суміжній території (території розташування будівлі ради та території будинків цивільної забудови) розташувала гараж для зберігання автомобіля.

Окреме питання стосується надання та оцінки доказів суду по даній категорії справ. Так, відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження, «земельна ділянка, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність лише з мотивів суспільної необхідності для суспільних потреб та лише у разі неотримання згоди власника з викупом цих об'єктів» [1]. Тобто процедурі звернення дос суду має перебувати обов'язкова процедура досудового урегулювання умов вримусового відчуження – адекватної оцінки майна, відшкодування його вартості, або незгоди власника з пропозиціями щодо цього оформлені у формі заяви власника майна – як обов'язкового процесуального документа у цій справі на це вказує і норма ч. 1 ст. 16 Закону про відчуження, де нормативним приписом прямо вказано на можливість звернення до суду з аналізованою вимогою: «орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб відповідно до розділу II цього Закону звертається до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження зазначених об'єктів» [1].

Висновки. Здійснивши аналіз процедури досудового та судового вирішення про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності слід вказати, що не від'ємним кінцевим її етапом є проведення оцінки судом доказів, зокрема: 1) з'ясування, чи належним чином була здійснена оцінка відчужуваного майна; 2) оцінка вартості оцінюваного майна, яка має бути відображена у висновку (акті) оцінки відчужуваного майна, який зобов'язаний надати позивач, і вправі надати відповідач (причому таких висновків може бути кілька, зроблених різними суб'єктами оціночної діяльності). На підставі оцінки доказів в першу чергу процедури досудового урегулювання спору, висновку (акту) оцінки відчужуваного майна, незгоди відповідача або позивача від оцінки відчужуваного майна, підтвердженої документально та на підставі вивчення інших матеріалів справи суд може прийняти рішення: 1) ухвалу про відкладення розгляду справи з необхідністю проведення додаткової експертизи щодо оцінки відчужуваного майна (ст. 241 КАСУ); 2) рішення про задоволення позову повністю або частково (взявши до уваги оцінку відчужуваного майна, яка визначена у висновку; 3) рішення про відмову в його задоволенні повністю або частково. У разі задоволення позову звернутого власником майна суд приймає рішення про визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень (ст. 245 КАСУ).

Список використаних джерел:

1. 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 листопада 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2.
2. Звіт апеляційних адміністративних судів про розгляд судових справ за 2021 рік (Форма № 2 аас), Судова статистика. URL: https://court.gov.ua/insh/sudova_statystyka/IV_kvartal_22.
3. Білуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.
4. Сидельніков О.Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 21 с.
5. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 220 с.
6. Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 214 с.

7. Суєтнов Є.П. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Х., 2013. 20 с.
8. Наконечний А.Б. Примусове відчуження земельних ділянок за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. 20 с.
9. Ільницький О.В. Земельні спори та порядок їх вирішення в Україні: адміністративно-правовий підхід: Монографія / Ільницький Олег Володимирович. Львів: ФОП П'ятаков, 2011. 338 с.
10. Бакуліна С.В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів [Текст] : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 215 с.
11. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 17 травня 2012 року № 4765-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 15. Ст. 99.
12. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2022. № 7. Ст. 51.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
14. Сластнікова Г.О. Особливості судового розгляду адміністративних справ про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. *The scientific heritage*. 2021. Vol. 4. № 69 (69). С. 17–21.