

УДК 342.924:349.4

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2022.26.23>

ОСОБЛИВОСТІ ДОСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ЩОДО ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ЧИ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Сластнікова Ганна Олександрівна,
аспірант кафедри адміністративного
права, процесу та адміністративної
діяльності
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна)

В статті виокремлено особливості досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. З'ясовано правові засади досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; виокремлено етапи процедури досудового вирішення даної категорії спорів та розкрито особливості процедурних дій спрямованих на вирішення даної категорії спору в досудовому порядку і на підставі їх аналізу запропоновано напрямки удосконалення досудового порядку розгляду даних справ.

Визначено сутність процедури медіації для вирішення даної категорії спорів. Здійснено аналіз алгоритму дій медіатора щодо досудового розгляду адміністративних справ про примусове вилучення (відчуження) майна з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб.

Для належного урегулювання процедури досудового (позасудового) вирішення цих та інших категорій публічно-правових спорів в порядку медіації доцільно: розробити та прийняти Кодекс ділової та професійної етики медіатора, Типові правила проведення процедури медіації; створити Єдиний реєстр медіаторів, організацій та центрів, що надають послуги медіації України з розмежуванням діяльності відповідно до напрямку їх спеціалізації; врегулювати процедуру медіаторства в конкретному спорі в договорі про проведення медіації.

Ключові слова: публічно-правовий спір, спір щодо примусового відчуження земельної ділянки для суспільних потреб, досудовий порядок вирішення спору, медіація.

FEATURES OF THE PRE-COURT RESOLUTION OF DISPUTES REGARDING THE FORCED ALIENATION OF PROPERTY FOR PUBLIC NEEDS OR FOR PURPOSES OF PUBLIC NEED

Slastnikova Hanna Oleksandrivna,
Postgraduate Student at the Department
of Administrative law,
Process and Administrative Activity
(Dnipropetrovsk State University of
Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

The article highlights the peculiarities of pre-trial settlement of disputes regarding forced alienation of property for public needs or for reasons of public necessity. The legal principles of pre-trial settlement of disputes regarding the forced alienation of property for public needs or for reasons of public necessity have been clarified; the stages of the procedure of pre-trial resolution of this category of disputes are highlighted and the features of procedural actions aimed at the resolution of this category of dispute in a pre-trial procedure are revealed and, based on their analysis, directions for improving the pre-trial procedure of consideration of these cases are proposed.

The essence of the mediation procedure for resolving this category of disputes is determined. It has been established that for the pre-trial review of administrative cases on the forced seizure (expropriation) of property on the grounds of public necessity and for public needs, the mediator must clarify the following issues and examine the following evidence: analyze the decision of the relevant body on the purchase of land plots, other real estate objects property placed on them for public needs, accepted on the basis determined by law (town planning or land management documentation, proposal of the relevant subject, etc.); find out the reason for forced alienation; collect complete information about the object of forced alienation; to collect and analyze information regarding compliance with the procedure for the purchase of land plots for public needs; to carry out an analysis of the legality of carrying out an expert assessment of the repurchase (alienated) price of the property or the list and procedure for providing the property instead of the alienated one; to study the conditions of preliminary full reimbursement of the cost, damages caused to the owner and their amount, the source of financing expenses; conduct negotiations with the owner of the alienated property regarding its objective assessment and the procedure for additional expert assessment of the property, the terms of the transfer of the property, the procedure for obtaining compensation, possible alternatives to material compensation (direct monetary compensation); to offer the subject of power, who is authorized to expropriate property and claims pre-trial settlement of the dispute, to conclude a settlement agreement on the basis of reaching mutual agreements and concessions that may be allowed within the limits of the legislation.

In order to properly regulate the procedure for the pre-trial (out-of-court) resolution of these and other categories of public-law disputes through mediation, it is advisable to: develop and adopt the Code of Business and Professional Ethics of a Mediator, Standard Rules for Mediation Procedures; to create a Unified register of mediators, organizations and centers that provide mediation services in Ukraine with delineation of activities according to the direction of their specialization; regulate the mediation procedure in a specific dispute in the mediation agreement.

Key words: public legal dispute, dispute regarding the forced alienation of a land plot for public needs, pre-trial dispute resolution procedure, mediation.

Актуальність теми. Дотримання законності при здійсненні процедур примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності є запорукою гарантування права приватної власності та реалізації права ефективного використання та розвитку суспільної інфраструктури.

В той же час слід зауважити, що справи щодо відчуження об'єктів права приватної власності (майна, земельної ділянки) для суспільних потреб навіть при умові виплати адекватних сум компенсаційного відшкодування вартості даного майна в багатьох випадках (40% із 100%) переходять в площину конфлікту між суб'єктом владних повноважень, уповноваженим здійснювати таке відчуження та фізичними або юридичними особами власниками майна, який в більшості вирішується в межах адміністративного судочинства, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України

(далі – КАСУ), зокрема до 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» [1].

Втім сама сутність цих справ, які передбачають дотримання процедури викупу майна за рахунок бюджетних коштів, надання згоди власника щодо відчуження його власності та погодження з сумою відшкодування передбачають певний переговорний процес, який іноді зводиться до документальної переписки, формального підходу до оцінки власності (доволі часто заниження її), притензій з боку органів влади до набуття та законності права власності на об'єкти відчуження, що не минуче призводить до конфлікту, який матеріалізується у вигляді подання адміністративного позову до адміністративного суду, потім призводить до затяжних судових процесів, зайвих судових витрат, а відповідно неможливості нормалізувати дані відносини протягом доволі довгого часу. Все це зумовлює необхідність звернення більшої уваги щодо доцільності застосування процедури досудового урегулювання даної категорії спорів та удосконалення її правових засад.

У зв'язку з цим в межах даної наукової статті нижче, переслідуючи її основну мету виокремлення особливостей досудового 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 і на підставі їх аналізу запропонувати напрямки удосконалення досудового порядку розгляду даних справ.

Стан дослідженості проблематики. Постановка питання про поширення альтернативних форм врегулювання спорів на публічно-правову сферу та аналіз застосування експериментальної процедури досудового врегулювання спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, здійснена лише в окремих публікаціях О. Белінської, В. Кузьмишина, Л. Лічмана, М. Мельника, С. Рсятинського, К. Продіуса, О. Стефанова, Л. Юхненка. Таким чином, на теперішній час розпочато пошук оптимальної моделі альтернативних адміністративному судочинству способів розв'язання адміністративно-правових спорів на основі аналізу світового досвіду та експериментальної діяльності окремих судів в Україні. Сфера поширення медіативного врегулювання адміністративно-правових спорів тільки починає формуватися, що потребує визначення на концептуальному рівні питань, чи буде ця процедура обов'язковою, чи можливе її поширення на всі без виключення адміністративно-правові спори, чи потрібно забезпечувати виконання рішення, прийнятого за наслідками її проведення, примусовими заходами. На монографічному рівні окремі аспекти досудового урегулювання адміністративно-правових спорів досліджувались у наукових роботах С.С. Білуги «Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів» (Одеса, 2015), в якій досліджено пере усім теоретичні питання та окремі процесуальні аспекти урегулювання таких спорів в системі національних судів [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] та С.О. Корінного «Впровадження медіації в адміністративний процес України» (Ужгород, 2019) [7]. Потреба наукового обґрунтування

та дослідження процедури досудового вирішення адміністративно-правових спорів, зокрема і спорів щодо примусового відчуження майна ще більше стала очевидною з моменту прийняття та набуття чинності Закону України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року.

Виклад основних положень наукової статті. Аналіз вітчизняного законодавства 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) [9]; 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) [10]. Слід відміти, що 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. І це проявляється на прикладі історичних етапів розвитку нашої країни, особливо останнім часом. В довоєнний час, в період з 2015 до 24 лютого 2022 року інтенсивно реалізовувались проекти програми Уряду і Президента України «Велике будівництво» в результаті яких було побудовано нові автомобільні дороги, мости, об'їзні магістралі, розширено пропускну спроможність існуючих доорозних магістралей; на сьогодні з 24 лютого 2022 року з початком збройної агресії росії та прийняття Указу Президента України від 24 лютого 2022 року №64 «Про введення воєнного стану» у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України» може виникати необхідність примусового вилучення майна з мотивів суспільної необхідності в період введення воєнного стану [11], адже введення воєнного стану в Україні ставить нові виклики перед Україною, які за 30-річну історію існування сучасної незалежної України виникають вперше і зумовлюють застосування критичних (не властивих нормальному розвитку держави) норм, реалізація яких може через обмеження певних прав громадян забезпечити належну обороноздатність країни, створити можливості для відсічі збройної агресії та забезпечити конституційні права громадян, зокрема в тому числі на захист їх права власності. Тут слід зауважити, що особливості процедури примусового вилучення (відчуження) майна для суспільних потреб з зазначених вище підстав були досліджені нами в попередніх наукових публікаціях [12], а відповідно з урахуванням мети дослідження в межах даної статті ми на їх основі з'ясуємо особливості досудового порядку вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб.

Однією, і сьогодні основною формою досудового або позасудового вирішення публічно-правових спорів є медіація – позасудова процедура врегулювання конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора, як спеціально підготовленої нейтральної, незалежної, неупередженої фізичної особи, яка проводить медіацію. Закон «Про медіацію» (п.4 ч.1 ст.1) зазначає, що «медіація це позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів» [8]. У зв'язку з цим потрібне однозначне

сприйняття процедури з його участю, як позасудової процедури, що виключає можливість її інфікації з процедурою врегулювання спору за участю судді, яка урегульована главою 4 КАСУ і судовою процедурою – частиною судового процесу [8].

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), зокрема щодо врегулювання права сторін скористатись послугами медіатора, що виключає судові провадження у разі досягнення мирової угоди в спорі.

Нижче на виконання задач дослідження в межах цієї статті доцільно звернути увагу на окремі особливості правового регулювання медіації як способу досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, пов'язаних з оскарженням примусового вилучення (відчуження) майна для суспільних потреб.

Так, відповідно до Закону «фізичні та юридичні особи зможуть звернутись до медіатора для проведення медіації як до звернення до суду так і під час судового провадження» [8]. Відповідно до Закону «медіація має проводитись за взаємною згодою сторін медіації відповідно до принципів добровільності; конфіденційності; незалежності та нейтральності, неупередженості медіатора; самовизначення та рівності прав сторін медіації. Сторони спору матимуть можливість скористатись послугами професійного медіатора для його вирішення» [8]. Законом визначено права та обов'язки медіатора та сторін медіації, порядок проведення медіації, а також вимоги до договору про медіацію та до угоди про врегулювання конфлікту (спору) за результатами медіації.

Крім того, прикінцевими та перехідними положеннями Закону внесено зміни, зокрема, до КАСУ, якими визначено: в пункті 5 статті 47 «Процесуальні права та обов'язки сторін», що «сторони можуть досягнути примирення, у тому числі шляхом медіації, на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі; в частині 1 статті 180 урегульовано, що під час підготовчого засідання суд з'ясовує, чи бажають сторони провести позасудове врегулювання спору шляхом медіації, право суду оголосити перерву у підготовчому засіданні у разі якщо сторони прийняли рішення провести позасудове врегулювання спору шляхом медіації, право суду зупинити провадження у справі у разі звернення обох сторін з клопотанням про зупинення провадження у справі у зв'язку з проведенням медіації, строк такого зупинення та можливість зупинити провадження у справі на стадії її розгляду по суті» [1].

Однак окремі положення попередньо розробленого проекту Закону «Про медіацію» на жаль не були враховані [8]. Зокрема доцільно було б передбачити, що у разі успішного проведення медіації щодо спору, який є предметом розгляду суду, відповідній стороні судового провадження судом буде повернуто 60% сплаченого судового збору. Також задля належного урегулювання процедури вирішення публічно-правового спору за участі медіатора КАСУ має бути доповнено окремою главою «Глава 4-1. Врегулювання спору за участю медіатора», в якій за прикладом правового регулювання Глави 4 КАСУ «Врегулювання спору за участю судді» може бути урегульовано

процедуру вирішення спору за допомогою медіатора. Але в цій главі мають бути виписана лише процедура участі медіатора в судовому процесі, коли відкрито провадження в суді. Процедура позасудового (досудове) медіаторства має бути виписана не в КАСУ а в договорі про проведення медіації.

Відповідно до Закону «перед початком медіації медіатор або суб'єкт, що забезпечує проведення медіації, здійснює підготовчі заходи із сторонами наявного або можливого конфлікту (спору), разом або окремо, для з'ясування можливості проведення медіації з метою запобігання виникненню або врегулювання конфлікту (спору), зокрема зустрічі, збирання та обмін інформацією, документами, необхідними для прийняття рішення сторонами конфлікту (спору) та рішення медіатора про участь в медіації, а також інші заходи, узгоджені між сторонами конфлікту (спору) та медіатором або суб'єктом, що забезпечує проведення медіації» [8]. Тут же зазначено, що «медіація проводиться медіатором (медіаторами) з дотриманням вимог закону, договору про проведення медіації, правил проведення медіації та норм професійної етики медіатора. Медіація припиняється: 1) укладенням сторонами медіації угоди за результатами медіації; 2) із закінченням строку проведення медіації та/або дії договору про проведення медіації; 3) у разі відмови хоча б однієї із сторін медіації або медіатора (медіаторів) від участі в медіації; 4) у разі визнання сторони медіації або медіатора (медіаторів) недієздатною особою або особою, цивільна дієздатність якої обмежена; 5) у разі смерті фізичної особи, яка є стороною медіації, або ліквідації юридичної особи, яка є стороною медіації; 6) в інших випадках відповідно до договору про проведення медіації та правил проведення медіації. Сторони медіації зобов'язані: дотримуватися вимог цього Закону, договору про проведення медіації та правил проведення медіації; виконувати угоду за результатами медіації в порядку і строки, встановлені такою угодою; виконувати інші обов'язки, визначені законом» [8].

Для досудового розгляду адміністративних справ про примусове вилучення (відчуження) майна з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб медіатор має з'ясувати такі питання та дослідити такі докази:

1) здійснити аналіз 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.);

2) з'ясувати підставу примусового відчуження;

3) зібрати повну інформацію про об'єкт примусового відчуження;

4) зібрати 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;

5) зібрати та проаналізувати 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);

6) організувати проведення переговорів з власником чи з'ясувати підстави відмови від переговорів;

7) здійснити аналіз правомірності проведення експертної оцінки викупної (відчужуваної) ціни майна чи перелік та порядок надання майна замість відчуженого;

8) вивчити умови попереднього повного відшкодування вартості, збитків, завданих власнику та їх розмір, джерело фінансування витрат;

9) провести переговори з власником відчужуваного майна щодо його об'єктивної оцінки та порядку додаткового експертного оцінювання майна, строків передачі майна,

порядку отримання відшкодування, можливих альтернатив матеріальному відшкодуванню (прямої грошової компенсації);

10) запропонувати суб'єкту владних повноважень, який уповноважений здійснювати відчуження майна та пред'являє претензії предсудового вирішення спору заключити мирову угоду на підставі досягнення взаємних домовленостей та уступків, які можуть бути допущені в межах законодавства.

Висновок. Таким чином, в результаті дослідження в межах даної статті з'ясовано, що 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». Для належного врегулювання процедури досудового (позасудового) вирішення цих та інших категорій публічно-правових спорів в порядку медіації доцільно: розробити та прийняти Кодекс ділової та професійної етики медіатора, Типові правила проведення процедури медіації; створити Єдиний реєстр медіаторів, організацій та центрів, що надають послуги медіації України з розмежуванням діяльності відповідно до напрямку їх спеціалізації; доповнити КАСУ окремою главою «Глава 4-1. Врегулювання спору за участю медіатора», в якій виписати виключно процедуру участі медіатора в судовому процесі, коли відкрито провадження в суді, розширити повноваження судді адміністративного суду щодо сприяння примиренню сторін на стадії підготовчого провадження; врегулювати процедуру медіаторства в конкретному спорі в договорі про проведення медіації.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
2. Білуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.
3. Сидельніков О.Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 21 с.
4. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 220 с.
5. Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 214 с.
6. Бортнікова А.Г. Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 286 с.
7. Корінний С.О. Впровадження медіації в адміністративний процес України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2019. 16 с.
8. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2022. № 7. Ст.51.
9. 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.

10. 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.

11. Про введення воєнного стану у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

12. Слестнікова Г.О. Особливості адміністративно-правового регулювання процедур примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 270-272. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-9/66>.