



KAPITEL 12 / CHAPTER 12 ¹²

INTERNATIONAL PRINCIPLES FOR DETERMINING COMPENSATION FOR COMPULSORY PURCHASE OF PRIVATE LAND PLOTS

DOI: 10.30890/2709-2313.2024-31-00-018

Вступ

Конституції багатьох країн передбачають одночасно захист права приватної власності та повноваження держави відчужувати земельні ділянки без добровільної згоди власника. Однак між конституціями країн існують істотні відмінності. В деяких випадках умови примусового відчуження визначені загальними рисами, в інших – існує детальне законодавство відносно відчуження.

Конституції інших держав детально визначають функціонування механізмів, за допомогою яких уряд може примусово відчужити землю. Зазвичай такі конституції передбачають перелік цілей, для яких може бути примусово відчужена земля.

Більшість країн доповнюють конституційні рамкові норми, незалежно від ступеню їх деталізації, спеціальними законами та постановами щодо примусового відчуження. Національні або регіональні закони зазвичай містять детальний опис цілей (потреб), для яких може застосовуватися примусове відчуження, визначають уповноважені установи та посадовців, що мають повноваження примусового відчуження землі, процедури, методи визначення компенсації, права постраждалих власників (користувачів, мешканців), спосіб оскарження дій посадовців. Акти, ухвалені на виконання цих законів, можуть мати велике значення, оскільки вони містять інструкції щодо того, яким чином уповноважені установи повинні діяти впродовж кожної фази процесу примусового відчуження.

Компенсація, незалежно від того, чи має вона форму фінансових виплат або надання іншої ділянки (нерухомості), є головною складовою примусового відчуження, його серцевиною. Безпосереднім наслідком урядових дій є те, що

¹²Authors: Lizunova Alina



люди втрачають свої домівки, землю, а часом – і засоби існування.

Компенсація покликана відшкодувати втрати громадян і має будуватися на принципах рівності та еквівалентності. Принцип еквівалентності має вирішальне значення при визначенні суми компенсації: постраждалі землевласники та землекористувачі не повинні ставати ані біднішими, ані багатшими внаслідок примусового відчуження.

Фінансове відшкодування, здійснене на принципі еквівалентності суми компенсації вартості втраченої землі, надзвичайно рідко досягає мети відновлення постраждалих у тому положенні, в якому вони перебували до примусового відчуження; виплачені гроші не можуть цілковито замінити втрачене. В деяких країнах існує правило, яке передбачає виплату додаткової суми як ознаку того, що власність відчужена всупереч волі власника, примусово. З практичної точки зору, беручи до уваги, що примусове відчуження здійснюється задля підтримки розвитку, слід вважати доведеним, що компенсація повинна покращувати становище осіб, які постраждали внаслідок відчуження, якщо така можливість існує.

Розрахунок суми компенсації ґрунтується на вартості землі та поліпшень, а також на будь-яких пов'язаних з ними витратах.

В рамках процедури оцінки урядова установа та особи, чия земля підлягає примусовому відчуженню, збирають інформацію та докази для обґрунтування суми, яка може вважатися еквівалентною компенсацією. Ця робота починається із оприлюдненням повідомлення про намір уряду здійснити примусове відчуження. Таке повідомлення обов'язково зазначає дату, до якої усі зацікавлені особи повинні подати свої вимоги про компенсацію.

12.1. Керівні принципи забезпечення рівності та еквівалентності компенсації

Еквівалентність: [1,2] люди повинні отримати компенсацію, яка є ані



більшою, ані меншою втрат, яких вони зазнали внаслідок примусового відчуження. Відповідні заходи повинні забезпечити, аби постраждалі внаслідок відчуження особи, в першу чергу вразливі верстви, не зазнали погіршення їх становища внаслідок примусового відчуження.

Баланс інтересів: процедура повинна гарантувати права осіб, які втрачають право власності або користування землею, та в той же час забезпечувати реалізацію суспільних інтересів.

Гнучкість: закон повинен бути достатньо деталізованим, аби надати точні вказівки, та в той же час достатньо гнучким, щоб забезпечити надання відповідної еквівалентної компенсації у нестандартних ситуаціях. Законодавець не може передбачити усі можливі сценарії розвитку подій, і неухильне виконання деталізованих норм може вести до того, що громадяни не отримають компенсацію за збитки, які не передбачені законом.

Компенсація має рівною мірою враховувати як формальні (юридичні) права, так і фактичні права. Якщо мешканці території не мають формальних прав, які можуть бути визнані та компенсовані (скватери), їм необхідно надати допомогу у переселенні та відшкодувати вартість втраченого майна, відмінного від землі. [1,3]

Справедливість і прозорість: агенція, що здійснює відчуження, та особи, що постраждають внаслідок відчуження, повинні мати рівні можливості в переговорному процесі (принаймні, наскільки це можливо забезпечити). Розумні витрати постраждалих, в тому числі консультативна допомога бідним та неосвіченим, повинні бути сплачені як частина компенсації. Переговори повинні будуватися як відкритий обмін інформацією.

Справедливі та прозорі переговори допомагають усунути бар'єри між урядовою установою і громадянами, надають сторонам краще уявлення про потреби та інтереси іншої сторони. В процесі перемови урядова установа повинна мати певний запас часу для того, аби мати можливість підвищувати суму компенсації, - це дозволить знайти швидке рішення для більшості випадків.

Оцінка суми компенсації повинна враховувати положення податкового



законодавства щодо виплачених сум компенсацій. Громадяни, які отримують компенсацію, не повинні сплачувати будь-які податки з суми компенсації. [1,4]

12.2. Фактори, що зумовлюють несправедливу компенсацію

Неякісно підготовлені закони та підзаконні акти створюють незрозуміле правове середовище, викликають помилки, суперечливі результати, можливості для зловживання владою.

Визначення еквівалентної компенсації є складним, коли постраждалі особи не мають повноцінних юридичних прав на землю.

Постраждалі внаслідок відчуження землевласники, землекористувачі та мешканці часто не мають достатньої спроможності, досвід та навичок для перемовин, у порівнянні із урядовою установою. Вони можуть бути несвідомі своїх прав, і під тиском обставин погоджуються на занижену суму компенсації, щоб мати можливість швидко влаштуватися на новому місці. [5] Громадяни із високим рівнем доходів здатні винайняти професіоналів для визначення суми компенсації, а бідні знаходяться під високим ризиком опинитися у скрутному становищі.

Відсутність стандартів та практики добросовісного урядування) дозволяють корумпованим чиновникам надавати щедрі компенсації тому, хто запропонує хабар.

Акуратна оцінка є проблемою, тому що потребує багато часу і коштів: кожен ділянку необхідно оглянути для визначення вартості землі та поліпшень. Нестача професійних і добре тренуваних оцінювачів збільшує час, потрібний для завершення робіт з оцінки. Може бути проблематичним визначити цінові орієнтири, коли земельний ринок працює у неформальному режимі, або коли він не працює загалом або тільки формується. Також досить складно надати грошовий вираз втратам неекономічного характеру, таким як релігійна, культурна або історична цінність. [6]



Інформація про проект може вплинути на ціну землі. Законодавство, яке не пропонує чіткого і ясного базису для визначення суми компенсації, може вести до несправедливо низької суми компенсації, якщо ціна землі падає, і до несправедливо високої суми компенсації та невиправданих витрат уряду, якщо ціна зростає.

Процедури оскарження, які потребують значних витрат та є занадто складними, можуть залишитися до застосування тільки багатими громадянами. Бідним залишиться лише прийняти пропозицію уряду, попри те, що вони вважатимуть суму компенсацію неадекватною.

Оцінка суми компенсації повинна враховувати положення податкового законодавства щодо виплачених сум компенсацій. Громадяни, які отримують компенсацію, не повинні сплачувати будь-які податки з суми компенсації.

12.3. Визначення вартості та суми компенсації

Більшість законів про примусове відчуження визначають еквівалентну компенсацію за допомогою досить широких за значенням термінів, посиляючись на «ринкову вартість» або «справедливу компенсацію». Загалом компенсація повинна сплачуватися за землею, що відчужується, за будівлі та інші поліпшення на цій землі, за зниження вартості частини землі, що залишилася у власника після відчуження, за будь-які незручності або інші втрати, яких зазнав власник або користувач ділянки внаслідок примусового відчуження.

Якщо базисом визначення суми компенсації є ринкова вартість, закон повинен чітко визначати, що вважається ринковою вартістю. Загальний підхід до визначення останньої зазвичай ґрунтується на моделі «зацікавлений покупець, зацікавлений продавець», тобто сума, яку зацікавлений покупець заплатив би зацікавленому продавцю в умовах відкритого ринку, на якому присутні інші альтернативні пропозиції. Законодавство повинно передбачити, що такого роду оцінка не дозволяє ніяких змін, пов'язаних із процесом примусового відчуження.



Оцінка земельної ділянки не завжди є такою простою справою, як це видається, особливо в тих ситуаціях, коли земельний ринок тільки формується. Необхідно взяти до уваги велику кількість складних факторів. Вартість землі зазвичай перебуває під впливом регуляторних актів, які кваліфікують землі за дозволеним використанням – житлова забудова, сільськогосподарське призначення, комерційне або промислове використання. Що робити в тих випадках, коли особа використовує ділянку в рамках дозволеного використання, але цей вид використання не є таким, який веде до визначення найвищої вартості ділянки в цих рамках? Чи слід визначити суму компенсації на основі поточного використання ділянки або слід виходити з найбільш вартісного використання? Адже найвища вартість, що можлива в рамках дозволеного використання (сподівана вартість), визначатиме ринкову ціну ділянки. Тому багато юрисдикцій вирішили, що компенсація повинна розраховуватися, виходячи з найбільш «вартісного» способу використання ділянки, адже особа могла б звернутися саме до цього способу, якби не відбулося примусове відчуження. В таких випадках існують спеціальні правила для врахування вартості дозвільної документації для переходу до більш «вартісного» землекористування, ніж поточне.

Бувають випадки, коли власник спроможний довести, що є покупець, який готовий заплатити за ділянку ціну, що перевищує нормальну ринкову вартість, наприклад, якщо ділянка є дуже привабливою для сусіда. Чи слід брати до уваги такі аспекти, розраховуючи ринкову вартість ділянки? Загалом еквівалентність може бути досягнута лише тоді, коли до уваги береться і сума перевищення над ринковою ціною. Однак необхідно уважно вивчати усі докази, аби попередити змови, спрямовані на штучне підвищення цін.

Не завжди можливо визначити суму компенсації, виходячи з ринкової вартості ділянки. Альтернативні підходи різняться в залежності від політико-економічних засад конкретної держави, від властивостей ділянки, що підлягає примусовому відчуженню, від природи прав, що припиняються.

Земельні ділянки сільськогосподарського призначення в деяких країнах



оцінюють спеціальним чином. Так, у Польщі вартість визначається виходячи з: місця знаходження ділянки; якості ґрунтів та деревини на ділянці; поліпшень, що сприяють сільськогосподарському виробництву; рівень освоєння ділянки; тощо.

Законодавство також надає власникам сільськогосподарських ділянок право на відшкодування втраченого прибутку від продажу очікуваного врожаю, розрахованого на підставі поточних ринкових цін на відповідну продукцію.

Земельні поліпшення також можуть бути оцінені різними способами, відповідно до їх природи. Будинки та інші споруди можуть оцінюватися за ринковою вартістю або за відновною вартістю. Деревя та багаторічні насадження можуть бути оцінені шляхом вирахування річного прибутку та множення його на кількість років, впродовж яких очікується врожай, або на кількість років, необхідну для вирощування аналогічних дерев або насаджень. Компенсація за будівельний ліс може базуватися на відповідній ринковій ціні, а за плодіві дерева – на відновній вартості. [7]

Вартість для цілей виплати компенсації повинна включати більше, ніж вартість землі та вартість поліпшень. Турботи та збурення, принесені примусовим відчуженням, часто ведуть до того, що людина втрачає доступ до засобів існування. Це може відбутися внаслідок того, що фермер втрачає своє поле, підприємець втрачає свій магазин, громада втрачає свої споконвічні землі. За певних умов може бути виплачена компенсація за втручання в життя особи. Деякі країни дозволяють виплату окремої суми за особисті страждання на знак того, що продаж не є добровільною, а люди можуть бути глибоко вражені втратою їх землі (емоційно, культурно, релігійно). У США та деяких країнах Співдружності цей елемент компенсації ґрунтується на принципі визначення вартості як «вартості для власника». Регуляторні акти визначають, яки види втрат можуть отримати кількісний вираз та бути компенсованими. Втрати, що розраховуються стосовно землі та будівель, базуються на моделі «зацікавлений покупець, зацікавлений продавець», в той час як специфічні втрати, що стосуються засобів існування, мають тісний зв'язок із особою постраждалого. Деякі інші країни також передбачили виплату окремої додаткової суми, яка



становить певну частку заявленої суми компенсації або розраховується від іншого показника, наприклад, від ринкової або орендної вартості землі.

Прагматичним способом досягнення еквівалентної та належної компенсації є врахування усіх загальних різновидів витрат, завданих землевласникам і землекористувачам примусовим відчуженням, та запровадження правової норми, яка б зобов'язувала відшкодувати постраждалим усі ці витрати. Ці різновиди витрат, звичайно, не покриватимуть усі можливі витрати, тому що деякі обставини неможливо передбачити. Законодавство повинно дозволяти певну гнучкість у покритті непередбачених витрат у випадках, коли відмови у покритті таких витрат приведе до несправедливості. Законодавство повинно визначати довгий перелік різноманітних витрат, що підлягають відшкодуванню, а також чітко формулювати загальні принципи виплати компенсації, які мають застосовуватися у тих випадках, коли виникають непередбачені витрати. [8]

Коли земельна ділянка має особливу цінність для уповноваженої установи (тобто вище ринкової ціни), чи повинна ця особливість знаходити свій вираз у сумі компенсації? Багато країн в цьому випадку спираються на принцип, що уповноважена установа не зобов'язана сплачувати додаткову вартість, яка виникла виключно внаслідок дій самої установи.

12.4. Приклади витрат (втрат), які можуть бути компенсовані

В залежності від юрисдикції, загальна сума компенсації визначається наступними втратами (витратами): [1,4]

- Земельна ділянка.
- Земельні поліпшення, в тому числі врожай.
- Вартість будь-якої грошової вигоди (переваги), крім ринкової вартості, якою володіє особа внаслідок володіння або користування земельною ділянкою, що відчужується.
- Відсотки на невиплачену частку суми компенсації, починаючи з дати,



коли уповноважена установа вступила у володіння ділянкою.

– Витрати, що виникли як прямий і безпосередній наслідок примусового відчуження.

– Сума зниження вартості землі, що залишилася у володінні особи після примусового відчуження. В деяких країнах сума компенсації зменшується, якщо залишок землі збільшує вартість, це явище іноді називають «покращення».

– Витрати на професійну допомогу (юридичну, експертну), в тому числі на отримання консультацій, підготовку і подання документів.

– Витрати на переїзд та придбання іншого помешкання.

– Витрати на упорядкування ферми у випадку відчуження частини її земель.

– Втрата вартості бізнесу внаслідок його переміщення при відчуженні, або внаслідок його припинення при відчуженні.

– Тимчасова втрата доходу.

– Особисті незручності.

– Інші втрати або збитки, завдані особі.



Висновки

Постраждалим особам має виплачуватися компенсація, що не є ані більшою, ані меншою тих збитків і втрат, яких вони зазнали внаслідок примусового відчуження їх землі. Закони повинні гарантувати, що постраждалі власники (користувачі) отримають адекватну (еквівалентну) компенсацію, грошима або шляхом надання іншої земельної ділянки. Законодавство повинно визначати чіткі і логічні основи для оцінки задля досягнення такого результату.

Якщо ж примусове відчуження здійснюється неналежним чином, можуть виникати наступні проблеми: зменшення безпеки володіння власністю; скорочення інвестицій; послаблення земельного ринку; створення підґрунтя для корупції та зловживання владою; відкладені проекти; виплата постраждалим власникам та користувачам неадекватної компенсації.

Фінансові виплати можуть не відповідати потребам забезпечення постраждалих помешканням (домівкою) на сталій основі після примусового відчуження їх землі. Громадяни можуть відчувати, що вони не отримали відшкодування за втрати, пов'язані із позбавленням їх культурних, релігійних або емоційних аспектів землеволодіння