

УДК 349.6

DOI: 10.15587/2523-4153.2022.254212

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИМУСОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

О. І. Настіна

How to cite: Nastina, O. (2022). Peculiarities of legal regulation of compulsory termination of land ownership in the conditions of the legal regime of martial law in Ukraine. ScienceRise: Juridical Science, 1 (19), 24–29. doi: <http://doi.org/10.15587/2523-4153.2022.254212>
<https://doi.org/10.15587/2523-4153.2022.254297>

The purpose of the study is to analyze the principles of land law regulation and the legal framework for the forced termination of private ownership of land and the acquisition of state ownership of land under martial law. The following scientific tasks are solved in the article: the content of some grounds for termination of private ownership of land plots, which are the grounds for state acquisition of land ownership under the legal regime of martial law; the procedure of compulsory alienation and seizure of land plots under martial law is analyzed, gaps in the current legislation are identified and ways of settling legal conflicts are proposed.

The elaboration of the topic is based on the provisions of the general theory of land and civil law, where, taking into account the latest advances in science, conceptual recommendations are provided for building a legal structure of forced termination of land ownership.

The research was conducted on the basis of an analysis of the provisions of Ukrainian civil and land legislation, measures of forced alienation and seizure of land. The article provides coverage of current issues and legislative features of the termination of private ownership of land and the acquisition of state rights of landowners under martial law.

The existence of the procedure of forced alienation of property, the procedure of forced seizure of property in favor of the state, different in form, content and mechanism in the legal regulation, is explained. The forcible termination of the right of private ownership of land under martial law entails the acquisition by the state of the rights of the owner. Compulsory alienation of land must follow the advance payment of alienation; the procedure for withdrawing land for the needs of the state may provide for the following reimbursement.

Proposed ways to resolve legal conflicts by systematizing the grounds for state acquisition of property rights in martial law and filling gaps in legislation, by developing a separate mechanism that regulates the procedure of forced expropriation of land in martial law, decisions to determine the list of land, for which forced expropriation or seizure of land may be applied.

Keywords: state ownership of land, confiscation of land, forced alienation of land, martial law

© The Author(s) 2022

This is an open access article under the Creative Commons CC BY license hydrate

1. Вступ

На тлі російської збройної агресії проти України, необхідності введення в Україні правового режиму воєнного стану, законодавче врегулювання питання перерозподілу земельного фонду держави та суб'єктного складу власників земель може зазнати суттєвих змін. У найближчому майбутньому постане питання створення «банку» земель державної власності, які можуть стати стратегічно важливими у майбутній післявоєнний період відбудови держави, забезпечення продовольчої та екологічної безпеки в Україні.

Підстави та порядок виникнення права державної власності на земельні ділянки в Україні внаслідок примусового припинення права власності у національній в умовах правового режиму воєнного стану у земельно-правовій науці є не дослідженими.

В умовах гострої ескалації військового конфлікту в Україні проблема повного чи часткового обмеження права приватної власності на землю є надзвичайно актуальною у контексті подальшого відновлення воєнної та цивільної інфраструктури. Тому прогнозуючи та моделюючи майбутні законодавчі перетворення варто проводити комплексні наукові пошуки та вивчення чинного законодавства на предмет покращення правового регулювання підстав примусового припинення права власності на землю та набуття державою прав власника.

2. Літературний огляд

Правова форма та порядок примусового припинення права власності на землю на користь держави в умовах воєнного стану взагалі не були предметом наукової уваги за часи незалежності України. Причиною цього є низький науковий інтерес та неактуальність теми у довоєнний час.

Дана наукова публікація містить дослідження законодавчих особливостей примусового припинення права приватної власності на земельні ділянки в Україні в умовах воєнного стану, адже в сучасних реаліях комплексне висвітлення теми дозволяє прогнозувати загальні тенденції розвитку земельного законодавства у царині захисту права приватної власності на земельні ділянки в умовах воєнного стану, їх цільового використання у післявоєнний період, прогнозувати зміни земельних відносин щодо правового регулювання публічної власності на землю, гарантування додержання права приватної власності, досягнення балансу інтересів прав приватних власників та суб'єктів публічної власності.

Способом подолання відповідних труднощів у правовому полі може бути всебічне вивчення підстав та умов застосування механізму примусового припинення права власності в умовах правового режиму воєнного стану, глибокий аналіз чинного законодавства та наукових праць. Саме такий підхід використаний у цій науковій роботі. Науковці в періодичних виданнях та авторських дослідженнях висвітлюють проблеми пов'язані з окремими аспектами досліджуваної тематики.

Так, Володимир Носік в авторських наукових доробках аналізує суб'єктний статус держави як власника землі [1], підстави припинення права приватної власності на землю в Україні [2], а також проводить комплексне наукове дослідження права власності на землю українського народу включно через призму набуття державою повноважень власника землі [3]. Павло Кулинич звертає увагу на правові особливості примусового припинення права власності на землю [4], Анатолій Мірошніченко вказує на відсутність єдиної системи органів управління земельними ділянками державної власності [5]. Про невідповідність законодавчого регулювання примусового припинення прав власників на землю стверджує Олена Інюнїта [6].

Відсутність окремої наукової розробки щодо систематизації нормативної бази у царині примусового припинення права власності на землю в сучасній земельно-правовій науці дає підстави стверджувати, що доцільним та своєчасним є проведення дослідження, присвяченого аналізу та вдосконалення механізму правового регулювання примусового припинення прав землевласників в умовах правового режиму воєнного стану.

3. Мета та завдання дослідження

Метою дослідження є визначення змісту правового регулювання примусового припинення права власності на землю в умовах правового режиму воєнного стану та з'ясування особливостей застосування процедур примусового вилучення та відчуження земельних ділянок у приватних власників на користь держави.

Для досягнення мети поставлені наступні завдання:

1. Проаналізувати діючу нормативно-правову базу правового регулювання примусового припинення права власності на землю та переходу прав приватного власника до держави в умовах правового режиму воєнного стану.

2. Дослідити повноваження та предметну компетенцію органів військового командування, державної влади та місцевого самоврядування у сфері застосування підстав примусового припинення права приватної власності на землю.

3. З'ясувати процедуру примусового припинення права приватної власності на землю та набуття державою прав власника в умовах режиму воєнного стану та виявити прогалини законодавства.

4. Матеріали і методи

В ході дослідження використано органічний комплекс філософських, загальнонаукових і спеціальних методів та підходів наукового пізнання.

Діалектичний метод дав змогу розглянути розвиток законодавства щодо правового регулювання закріплення статусу держави як суб'єкта права власності на землю. Парні діалектичні категорії як зміст і форма слугували виокремлено дослідженню законодавчих процедур примусового вилучення, відчуження земельних та набуття права державної власності на землю.

Загальнонауковий метод аналізу було застосовано у ході вивчення відповідностей законодавчих процедур регулювання набуття права державної власності на землю у випадках застосування примусових підстав припинення права земельної власності (підстав примусового відчуження та вилучення земельних ділянок на користь держави). На основі формально-логічного методу виявлено окремі складові механізму застосування процедури примусового припинення права приватної власності на землю в умовах воєнного стану. Структурно-функціональний метод застосовувався у ході дослідження системи та повноважень органів воєнного командування,

військо-цивільних адміністрацій, органів місцевого самоврядування державної влади у сфері земельно-правових повноважень. Порівняльно-правовий метод застосовувався у ході дослідження невідповідностей у правовому регулюванні примусового припинення права власності на землю, що дало змогу визначити відповідні колізії і прогалини та намітити шляхи їх подолання. Формально-юридичний метод використовувався під час з'ясування змісту норм законодавства у сфері закріплення за військовим командуванням правомочності примусового припинення прав власників земельних ділянок.

Для формування результатів дослідження також використано метод узагальнення. Метод синтезу використано у процесі обґрунтування пропозиції щодо законодавчих змін та заповнення прогалин законодавства. Комплексний підхід у використанні наукових методів пізнання забезпечив достовірність отриманих результатів та висновків.

5. Результати дослідження

Конституція України [7] у ст. 41 зазначає, що право приватної власності є непорушним і ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановленому законом, за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Разом з тим, основний закон відходить від декларування абсолютного права власності і вказує на законодавчу можливість примусового відчуження земельних ділянок як об'єктів права власності з наступним повним відшкодуванням їх вартості лише в умовах воєнного стану.

У провадженні норм Конституції України підстави припинення права власності врегульовані у главі 25 Цивільного кодексу України [8], зокрема ст. 346 передбачає невичерпний перелік підстав припинення права власності, а саме: 1) відчуження власником свого майна; 2) відмови власника від права власності; 3) припинення права власності на майно, яке за законом не може належати цій особі; 4) знищення майна; 5) викупу пам'яток культурної спадщини; 6) примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; 7) звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника; 8) реквізиції; 9) конфіскації; 10) припинення юридичної особи чи смерті власника; 11) визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави. Важливою для нашого дослідження є норми вказаної статті щодо того, що право власності на земельні ділянки може бути припинене не лише у випадках, перерахованих вище, але й в інших випадках, які передбачені чинним законодавством.

Відзначимо, що серед переліку підстав ст. 346 Цивільного кодексу України лише деякі можуть бути застосовані поза волею суб'єкта власності (примусово) відповідно до наявних судових та позасудових процедур, тому вважаємо перелічені підстави припинення права власності є загальними по відношенню до усього можливого спеціального (окремого) переліку підстав припинення права власності як підстав набуття державою прав власника.

Підстави припинення прав на землю у земельно-правовій науці мають специфіку та класифікацію, відмінну від загально-прийнятих характеристик у цивільно-правовій сфері [4, с. 32]. Такі підстави, на нашу думку, повинні мати вичерпний перелік і міститись у спеціалізованому у законі, яким має бути Земельний кодекс України, який має бути базисним у правовому регулюванні механізму примусового припинення права власності на землю.

Так, форма власності обумовлює процесуальну форму та визначає підстави і порядок набуття (виникнення), реалізації та припинення права власності. Вказують, що виникнення права державної власності на землю пов'язане з певними особливостями та має певну специфіку [1, с. 3]. Змістовні особливості підстав набуття державою права власності за відсутності волі власника, право якого припиняється, слід шукати у спеціальних нормативних актах. Провівши глибинний аналіз кодифікованих актів відзначимо, що ні глава 27 ЦКУ, ні глава 19 ЗКУ не враховують специфіку припинення права приватної власності на землю та набуття державою статусу власника землі і не забезпечують систематизацію підстав примусового припинення права власності на землю в умовах воєнного стану за наступних причин.

Основним кодифікованим нормативним актом, яким регулює порядок примусового припинення права власності на землю є Земельний кодекс України [9]. Однак підстави виникнення права державної власності на землю в земельному законодавстві викладені хаотично, не системно, адже розділ IV ЗК України «Набуття і реалізація права на землю», а також глава 19 цього розділу присвячені в підставам та умовам набуття права на землю громадянами та юридичними особами; особливості держави як суб'єкта набуття права власності кодексом теж не враховані: підстави виникнення права державної власності на землю в окремих випадках обумовлюються підставами припинення права власності на землю інших суб'єктів. Чинний Земельний кодекс України не розглядає підстави примусового припинення права приватної власності як такі, що є одночасно підставами виникнення права державної власності на землю. Разом з тим, логіка законодавця вказує на

припинення права приватної власності на земельний об'єкт одного суб'єкта та виникнення права власності на цей об'єкт в іншого суб'єкта.

Погоджуємось з висновками, що порядок виникнення права власності на землю обумовлені формою власності на землю [10, с. 67] і тому пропонуємо класифікувати підстави на дві основні групи – підстави та порядок виникнення права приватної власності на землю і підстави та порядок виникнення права суспільної (публічної) власності на землю.

Відсутність послідовності у закріпленні підстав набуття права державної власності на землю змушує проводити наукове дослідження та пошук примусових підстав припинення права власності на землю в інших нормативно-правових актах. Таким актом є Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [11]. Однак відповідно до ст. 2 його дія не поширюється на суспільні відносини, що виникають у разі примусового відчуження земельних ділянок в умовах воєнного чи надзвичайного стану (реквізиції).

Відзначимо, що в Україні діє спеціальний нормативний акт, який у загальних рисах регулює питання припинення права власності в умовах воєнного стану – Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [12]. Це закон передбачає у ч. 4 ст. 8 право військового командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) самостійно або із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в рамках тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина заходи правового режиму воєнного стану. Такими заходами є примусове відчуження земельних ділянок, які перебувають у приватній чи комунальній власності та вилучення земельних ділянок державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка.

Звертаємо увагу на різний по формі правовий контекст відмінних за змістом та порядком застосування процедур примусового відчуження майна, яке перебуває у приватній або комунальній власності та примусового вилучення. Примусове відчуження майна, включно і земельної ділянки, має наслідувати повну попередню оплатність вартості відчужуваного майна, а процедура вилучення майна (земельної ділянки) для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану може передбачати наступне відшкодування вартості. Важливу роль у дотриманні прав власника у випадку застосування таких процедур займає вичерпний обсяг повноважень суб'єктів примусових заходів – військово-цивільних, військових адміністрацій, військового командування.

Сам порядок утворення військово-цивільних адміністрацій передбачений Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [13]. Вказуємо на необхідності окремого ґрунтовного наукового дослідження повноважень військово-цивільних адміністрацій як суб'єктів реалізації права державної власності на землю щодо примусового припинення права приватної власності на землю та створення щодо цього окремого масиву правових норм, адже відповідно до п. 27 ст. 4 цього закону до повноважень військово-цивільних адміністрацій віднесені вирішення ряду окремих питань у сфері регулювання земельних відносин, чітко визначений перелік яких у законодавстві не встановлений. Також проблема застосування цього закону щодо регулювання порядку примусового відчуження чи вилучення земельних ділянок полягає у тому, що закон не уточнює предмет та межі компетенції вирішення питань регулювання земельних відносин. Закон не конкретизує об'єм повноважень адміністрацій у земельно-правових сферах, віднесених до регулювання військово-цивільних адміністрацій. Тому використовуючи аналогію закону можна припустити, що зміст цих повноважень може бути аналогічним до повноважень місцевих рад (їх виконавчих органів) за ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування» [14].

Є ряд невідповідностей та правових колізій у законодавстві, які також є к земельно-правовій науці є «відкритими» для подальших наукових розвідок і які потребують окремої наукової уваги.

По-перше, проблема невизначеності у законодавстві моменту (періоду, строку, терміну), з якого земельна ділянка переходить у власність держави на підставах примусового відчуження та безоплатного вилучення.

Чинні норми Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» вказують, що право державної власності на вилучене чи примусово відчужене майно в умовах воєнного стану виникає з дати підписання акта про вилучення земельної ділянки, що протирічить Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», ч. 4 ст. 334 Цивільного кодексу України, ст. 125 Земельного кодексу України, за якими право власності на майно виникає з моменту його державної реєстрації. Видається, що цю проблему можуть вирішити відповідні зміни до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [15], в якому слід вмістити норми щодо обов'язкової і прискореної процедури реєстрації права державної власності на землю в умовах війни.

Так, необхідно у законодавстві чітко визначити з настанням якої юридично значущої дії (події) виникає право державної власності на такі земельні ділянки: чи з моменту прийняття рі-

шення про примусове відчуження, чи з моменту фактичної зміни власника землі, чи з моменту прийняття у використання земельної ділянки, або ж з моменту державної реєстрації права власності за новим суб'єктом.

По-друге, актуальним вбачаємо майбутні наукові дослідження статусу, повноважень та земельно-правової компетенції військових адміністрацій як суб'єктів реалізації права державної власності на землю. Адже відповідно до п. 27 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» до повноважень військово-цивільних адміністрацій віднесені рішення ряду окремих питань у сфері регулювання земельних відносин. Проблема застосування цього закону щодо регулювання порядку примусового відчуження чи вилучення земельних ділянок полягає у тому, що закон також не уточнює предмет та межі компетенції вирішення питань регулювання земельних відносин. Закон не конкретизує об'єм повноважень адміністрацій у земельно-правових сферах, віднесених до їх. Тому використовуючи аналогію закону можна припустити, що зміст цих повноважень може бути аналогічним до повноважень місцевих рад за Законом України «Про місцеве самоврядування».

Виявлені у ході дослідження суттєві недоліки та прогалини чинного законодавства пропонується вирішити наступним чином:

а) систематизувати у законодавстві класифікацію підстав набуття державою права власності в умовах воєнного стану та встановити вичерпний перелік підстав прийняття рішень про примусове відчуження та вилучення земельної ділянки у приватних власників;

б) розробити законодавство у сфері розмежування повноважень військових адміністрацій, військового командування та органів місцевого самоврядування щодо прийняття рішення про відчуження земельних ділянок та вилучення земель у разі введення воєнного стану;

в) привести у відповідність Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» та Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» щодо з моменту державної реєстрації права державної власності на землю на вилучене чи примусово придбане майно в умовах правового режиму воєнного стану.

6. Висновки

1. Визначено, що нормативно-правовими актами, які визначають вихідні засади примусового припинення права власності в умовах воєнного стану є Конституція України, Цивільний кодекс України, Земельний кодекс України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Законом України «Про військово-цивільні адміністрації». В цілому вказані нормативні акти не входять у конфлікт щодо вихідних понять. Ні чинний Цивільний кодекс України, ні Земельний кодекс України не враховують особливостей механізму примусового припинення права приватної власності на землю та набуття державою статусу власника землі, а також не забезпечують систематизацію підстав примусового припинення права власності на землю в умовах воєнного стану.

2. Сформульовано, що у законодавстві відсутні спеціальні норми, якими врегульовані підстави набуття державою права власності на землю в умовах воєнного стану, реєстрації такого права власності; не визначені чіткі повноваження та не розмежована компетенція щодо примусового відчуження земельних ділянок між органами військового командування, державної влади та місцевого самоврядування у сфері примусового відчуження прав власника земельних ділянок.

3. З'ясовано наявність у правовому регулюванні різних по формі та порядку застосування процедур примусового відчуження майна, яке перебуває у приватній або комунальній власності та процедур примусового вилучення. Примусове відчуження земельної ділянки має наслідувати попередню оплатність відчуження; процедура вилучення земельної ділянки для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану може передбачати наступне відшкодування вартості.

Подяки

Висловлю подяку редакції журналу Journal «ScienceRise:Juridical Science» за безкоштовну публікацію статті у цей непростий для усіх українців час в умовах збройної агресії Росії проти України.

Література

1. Носік, В. В. (2006). Особливості набуття державою права власності на землю. Земельне право України, 3, 3–11.
2. Носік, В. В. (2006). Припинення права приватної власності на землю в Україні. Земельне право України, 6, 42–48.
3. Носік, В. В. (2006). Право власності на землю Українського народу. Київ: Юрінком Інтер, 544.
4. Кулинич, П. Ф. (2006). Підстави припинення прав на землю: деякі теоретичні та практичні проблеми. Земельне право України, 2, 31–36.
5. Мірошніченко, А. М. (2009). Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. Київ: Алерта: КНТ: ЦУЛ, 268.

6. Інютіна, О. (2008). Примусове припинення прав власників на землю. Земельне право України: теорія і практика, 4, 31–34.
7. Конституція України (1996). Закон України № 30. 28.06.1996. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Цивільний кодекс України (2003). Закон України № 345-IV. 16.01.2003. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/gu/ed20131011#Text>
9. Земельний кодекс України (2001). Закон України № 2768-III. 25.10.2001. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
10. Шульга, М. В. (2002). Земельний кодекс України: науково-практичний коментар. Харків: ТОВ «Одісей», 600.
11. 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 (2010). Закон України № 1559-VI. 17.11.2010. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text>
12. Про правовий режим воєнного стану (2015). Закон України № 389-VIII. 12.05.2015. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
13. Про військово-цивільні адміністрації (2015). Закон України № 141-VIII. 03.02.2015. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
14. Про місцеве самоврядування (1997). Закон України № 280/97-ВР. 21.06.1997. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
15. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (2014). Закон України № 1952-IV. 01.07.2004. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>

Received date 28.02.2022

Accepted date 26.03.2022

Published date 31.03.2022

Настіна Ольга Іванівна, кандидат юридичних наук, доцент, кафедра цивільно-правових дисциплін, Білоцерківський національний аграрний університет, пл. Соборна, 8/1, м. Біла Церква, Київська обл., Україна, 09117

E-mail: o.nastina@ukr.net