

ПРИВАТИЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

PRIVATIZATION OF LAND IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Стоян Є.О., студентка IV курсу факультету юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Артемюк К.С., студентка IV курсу факультету юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Пищенко О.В., студентка IV курсу факультету юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті досліджено основні і важливі зміни, що відбулися у чинному земельному законодавстві України з початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну. Проаналізовано нормативно-правові акти у сфері регулювання земельних відносин та продовольчої безпеки, які були прийняті у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 р. Окрім цього, проведено теоретико-правовий аналіз практики їх застосування, а також обґрунтовано діючу систему обмежень земельних прав громадян в умовах дії воєнного стану. Також у статті з'ясовано, що права громадян на землю відсутні в переліку прав, які не можуть бути обмежені в умовах воєнного стану згідно зі ст. 64 Конституції України, що підтверджує законність обмеження таких прав та їх доцільність з урахуванням національних і державних потреб та інтересів. Більшу частину статті присвячено детальному аналізу обмеження права громадян України на приватизацію земельних ділянок, яке було встановлено Законами України № 2145-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» та № 2247-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану», на виконання яких розділ X «Перехідні положення» Земельного Кодексу України було доповнено п. 27, де визначено особливості регулювання земельних відносин під час дії воєнного стану в Україні. Особливо приділено увагу аналізу випадків, на які не поширюється встановлена заборона безоплатної приватизації земель державної та комунальної власності, а також розкрито особливості проходження етапів процесу безоплатної передачі земельних ділянок державної та комунальної власності у власність громадянам під час воєнного стану. Зроблено висновки про те, що земельне законодавство, яке встановлює обмеження земельних прав громадян в умовах воєнного стану, іноді виявляється неузгодженим і може створити труднощі при впровадженні цих обмежень, що вимагає розгляду можливості внесення змін або активної правотворчої роботи законодавця.

Ключові слова: земельні відносини, приватизація земель, воєнний стан, продовольча безпека, безоплатна приватизація земель, землеустрій.

The article examines the main and important changes that took place in the current land legislation in Ukraine with the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine. The normative legal acts in the field of regulation of land relations and food security, which were adopted in connection with the introduction of martial law in Ukraine on February 24, 2022, were analyzed. In addition, a theoretical and legal analysis of the practice of their application was conducted, and the current system of restrictions was substantiated. Land rights of citizens under martial law. The article also clarifies that citizens' rights to land are not included in the list of rights that cannot be restricted under martial law in accordance with Art. 64 of the Constitution of Ukraine, which confirms the legality of the restriction of such rights and their expediency, taking into account national and state needs and interests. Most of the article is devoted to a detailed analysis of the restriction of the right of Ukrainian citizens to the privatization of land plots, which was established by Laws of Ukraine № 2145-IX "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Creation of Conditions for Ensuring Food Security in Martial Law" and № 2247-IX "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Peculiarities of the Regulation of Land Relations in Martial Law", for the purpose of which Section X "Transitional Provisions" of the Land Code of Ukraine was supplemented with Clause 27, which defines the peculiarities of the regulation of land relations during martial law in Ukraine. Particular attention is paid to the analysis of cases that are not covered by the established ban on free privatization of state and communal property, as well as the specifics of the stages of the process of free transfer of state and communal property to citizens during martial law. It was concluded that land legislation, which establishes restrictions on land rights of citizens under martial law, is sometimes inconsistent and may create difficulties in implementing these restrictions, which requires consideration of the possibility of making changes or active law-making work of the legislator.

Key words: land relations, land privatization, martial law, food security, free land privatization, land management.

Збройна агресія російської федерації проти України, що розпочалася ще у 2014 році, і яка в результаті призвела до військової ескалації з боку РФ у вигляді повномасштабного вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року, що потягло за собою введення воєнного стану на всій території України [1], кардинально вплинула на усі сфери життєдіяльності суспільства та розвитку нашої держави.

Особливий правовий статус землі, яка визнається Конституцією України національним багатством нашої держави і перебуває під особливою охороною з її боку [2], загарбання і знищення якої стало основною ціллю окупантів, обумовило прийняття перших законодавчих актів на початку війни саме у сфері захисту продовольчої безпеки, одночасно з чим було повністю закрито доступи до різних державних реєстрів та, зокрема, Державного земельного кадастру.

Враховуючи особливу цінність земельного ресурсу для України та її народу, такі дії з боку органів державної влади були цілком виправданими, адже питання врегулювання

використання землі під час повномасштабного вторгнення постало вкрай гостро. Більше того, це питання залишається одним із найважливіших правових аспектів в умовах воєнного стану і по сьогоднішній день, оскільки війна триває, а продовольча безпека та використання земель щоденно перебуває під загрозою внаслідок обстрілів РФ.

Тому, з метою реалізації гарантованою Конституцією обов'язку держави щодо охорони земель та забезпечення продовольчої безпеки, після початку воєнних дій на території України законодавцем було прийнято низку важливих актів, серед яких, зокрема, Закон України від 24 березня 2022 р. № 2145-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» [3] та Закон України від 12 травня 2022 р. № 2247-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» [4], відповідно до яких розділ X «Пере-

хідні положення» Земельного Кодексу України (далі – ЗК України) було доповнено п. 27, яким у свою чергу визначено особливості регулювання земельних відносин під час дії воєнного стану в Україні [5].

З тексту Закону № 2145-IX чітко вбачається, що його прийнято з метою вдосконалення окремих процедур та спрощення порядку набуття прав користування сільськогосподарськими землями в умовах дії воєнного стану задля їх ефективного використання та забезпечення продовольчої безпеки України [3].

У свою чергу в роз'ясненні до Закону № 2247-IX зазначається, що його мета полягає у швидкому передаванні земельних ділянок в оренду з державної та комунальної власності для розміщення виробничих об'єктів підприємств, які були переміщені із зон бойових дій, що здійснюється без проведення земельних торгів і з обмеженнями умов оренди. Окрім цього у тексті Закону передбачено передачу земельних ділянок для створення об'єктів тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб, для постійної експлуатації електромереж, газопроводів, водопроводів, теплових мереж, систем каналізації, електронних комунікаційних мереж та магістральних газопроводів [4].

Однак, у контексті аналізу прийнятих нововведень треба зазначити, що, окрім згаданих, цим актом також було внесено суттєві зміни у порядок приватизації земельних ділянок.

У сучасному соціально-правовому аспекті життєдіяльності суспільства та розвитку держави право приватної власності виступає основоположною засадою формування економічно потужної держави та економічно стабільного соціуму всередині неї. Більше того, на сьогоднішній день право приватної власності є ключовим фактором розвитку ринкової економіки в будь-якій країні світу та виступає основоположним правом Українського народу, яке регламентовано як на конституційному рівні, так і нормами різних галузей права, що дозволяє говорити про комплексний, але водночас розгалужений характер цього інституту.

Конституція України у статті 13 чітко визначає, що усі природні ресурси, що знаходяться у межах території України, є об'єктами права власності Українського народу [2].

Водночас варто зауважити, що земля є не просто природним ресурсом, який перебуває у власності народу України, але, як вже зазначалося, є його національним надбанням і багатством, у зв'язку з чим потребує особливого захисту та охорони. Проте, незважаючи на такий правовий статус права власності на землю, з аналізу положень ст. 64 Конституції України, яка регламентує права та свободи, які не можуть бути обмежені в жодному випадку, у тому числі під час дії воєнного стану [2], можна побачити відсутність у цьому переліку права на володіння, користування та розпорядження землею.

З урахуванням такого конституційного підходу та в результаті набрання чинності Закону № 2698-IX від 19 листопада 2022 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» [6], п. 27 розділу X ЗК України було доповнено пп. 5, згідно з яким безоплатна передача земель з державної та/або комунальної власності у приватну, а також видача дозволів на розробку документації із землеустрою задля реалізації такої безоплатної передачі і безпосередньо сама розробка такої документації було заборонено [5].

Водночас, даним Законом було передбачено обмеження дії такої заборони щодо безоплатної передачі земельних ділянок у приватну власність, які поширюються на безоплатну передачу земельних ділянок у приватну власність власникам розташованих на таких земельних ділянках об'єктів нерухомого майна і земельних ділянок, що були

передані їм у користування до набрання чинності діючим ЗК України, тобто до 1 січня 2002 року [5].

Отже, фактично законодавцем встановлено лише два випадки, на які не поширюється дія положень земельного законодавства про заборону приватизації земель у приватну власність, що може свідчити про достатньо масштабний характер запроваджених обмежень і в той же час вузьку спрямованість законодавця щодо відновлення існуючого до введення воєнного стану порядку набуття права приватної власності на землю.

Аналіз положень ЗК України та прийнятих у зв'язку із запровадженням воєнного стану законів у частині регулювання особливостей приватизації земельних ділянок державної/комунальної власності дає підстави стверджувати про те, що сама процедура безоплатної передачі у приватну власність земельних ділянок не змінилася (ст. 118 ЗК України).

Водночас виникає питання: яку практичну цінність несуть положення пп. 5 п. 27 Перехідних положень ЗК України, якщо процедура безоплатного набуття земельних ділянок у приватну власність до закінчення дії воєнного стану у більшості випадків зупинена?

Аналізуючи увесь спектр запроваджених змін у частині регулювання даної проблеми та деяких наукових поглядів щодо ситуації, яка склалася навколо приватизація земельних ділянок державної або комунальної власності, було зроблено висновок, що в умовах дії воєнного стану безоплатна передача землі громадянам є майже забороненою і буде відновлена лише після припинення дії воєнного стану в Україні. При цьому, в обґрунтування практичного змісту запроваджених Законом № 2698-IX випадків, на які не поширюється дія обмежень щодо приватизації таких ділянок, варто констатувати про те, що їх сенс полягає у тому, що громадяни наразі можуть лише обрати собі ділянку для приватизації, а саму процедуру розпочати вже після закінчення дії воєнного стану.

У розрізі даного питання варто зауважити, що земельний банк вільних земельних ділянок на сьогоднішній день є вкрай обмеженим, а кількість громадян, які бажають отримати землю у власність, зростає, особливо це стосується військовослужбовців. Зокрема, така тенденція спостерігалася ще у 2015–2016 роках, коли на окремих територіях України велися бойові дії в ході проведення АТО, а потім у зоні проведення ООС, у зв'язку з чим у 2017 та 2018 роках у ВРУ було зареєстровано законопроекти, в яких було визначено так звану альтернативу для реалізації права на землю шляхом обміну нереалізованого права власності на земельну ділянку на грошову компенсацію, а саме – це проєкт Закону України № 6605, у якому передбачалося врегулювання питання розміру грошової компенсації та проєкт Закону України № 7511, у якому було визначено механізм визначення розміру грошової компенсації [7].

Однак, на жаль, перспективні механізми компенсації за нереалізоване право на землю залишилися лише проєктами законів і не були підтримані народними депутатами України.

Повертаючись до правового аналізу положень пп. 5 п. 27 Перехідних положень ЗК треба відзначити про те, що зазначена норма, скоріше за все, буде застосовуватися у контексті позовних вимог щодо двох випадків: щодо визнання бездіяльності незаконною у випадку нерозгляду в установлені строки заяв про надання дозволу на розробку документації із землеустрою або затвердження відповідних проєктів і щодо можливості оскарження відмови у наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою або його затвердженні, виданої суб'єктом владних повноважень.

Говорячи про визнання протиправної бездіяльності СВП щодо нерозгляду вказаних клопотань доцільно проаналізувати актуальну судову практику, яка зводиться до того, що така бездіяльність не відповідає критерію правомірності, передбаченому п. 1 ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (зокрема, такий висновок сформо-

вано у рішенні Львівського окружного адміністративного суду від 06.10.2022 у справі № 380/8644/22 [8].

У свою чергу рішенням Волинського окружного адміністративного суду від 10.10.2022 у справі № 140/5459/22 було зобов'язано міську раду повторно розглянути запит позивача щодо затвердження проєкту землеустрою. У зв'язку з обмеженнями ЗК щодо розпорядження землею під час воєнного стану, що ускладнює процес прийняття рішення щодо затвердження проєкту землеустрою, така обставина може послужити підставою для звернення до суду з проханням відстрочити виконання судового рішення згідно зі ст. 378 КАС [9].

У справі № 400/3991/22 Миколаївського окружного адміністративного суду останній прийшов до висновку, що у період воєнного стану сільська, селищна або міська рада має розглянути клопотання щодо надання дозволу на розробку проєкту землеустрою для приватної власності земельної ділянки згідно з вимогами ЗК та прийняти рішення щодо відмови на пленарному засіданні, на основі п. 27 розділу X «Перехідні положення» ЗК або інших підстав у разі їх наявності [10].

Не менш цікавим є висновок Львівського окружного адміністративного суду у справі № 380/9782/2267, де суд визнав незаконну бездіяльність міської ради щодо нерозгляду клопотання про затвердження проєкту землеустрою та зобов'язав раду розглянути клопотання протягом двох тижнів після закінчення воєнного стану [11].

Особливу увагу варто приділити рішенню у справі №380/15190/22, у якій Суд відмовив у задоволенні позову про визнання протиправним та скасування рішення на підстав того, що затвердження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та безпосередньо надання її у власність є єдиною та нерозривною дією, яка визначається у відповідному рішенні органу місцевого самоврядування [12].

У контексті даної позиції варто зауважити, що така практика суду повністю обгрунтовує неможливість здійснення приватизації земельних ділянок в умовах воєнного стану навіть у тих випадках, на які не поширюється дія встановлених у ЗК обмежень, адже сама процедура такої приватизації, хоча і складається з багатьох етапів, є єдиною, комплексною дією, реалізація якої наразі неможлива.

У рішенні Восьмого апеляційного адміністративного суду від 26.12.2022 у справі № 260/2632/22 підкреслено, що під час дії воєнного стану закон чітко

забороняє певні дії, такі як передача земель державної та комунальної власності безоплатно в приватну власність, видача дозволів на розроблення документації із землеустрою для безоплатної передачі земельної ділянки. Однак законодавець не визначив конкретної форми цієї заборони для розгляду спірного питання, тому відмова у затвердженні проєкту землеустрою стосовно виділення земельної ділянки у власність через рішення компетентного органу є практичним виявом такої заборони [13].

Підсумовуючи викладене щодо беззаперечної заборони під час дії воєнного стану приватизації земель з державної чи комунальної власності, доречно вказати, що незважаючи на відсутність вказівки у законі про те, у якій формі зазначена заборона повинна бути виражена під час розгляду спірного питання, відмова у затвердженні проєкту землеустрою у формі рішення відповідного компетентного органу виступає матеріальним вираженням такої заборони.

Висновки. У зв'язку з постійною актуалізацією проблеми безоплатного набуття права приватної власності на земельні ділянки державної або комунальної власності в ході неодноразового продовження дії воєнного стану в Україні, можливість реалізації такого права до закінчення війни фактично нівельовано. Наразі будь-який громадянин, який у рамках ст. 121 ЗК України має намір приватизувати землю, може лише обрати вільну земельну ділянку, без проходження усіх подальших етапів приватизації. При цьому, оскільки під час дії воєнного стану доступ до Публічної кадастрової карти України закритий, обрати ділянку можна, подавши запит про доступ до інформації до відповідних органів державної влади або місцевого самоврядування, а після закінчення дії воєнного стану і перемоги України громадяни зможуть звернутись у відповідні органи для отримання обраної земельної ділянки. Безумовно, такі обмеження сильно ускладнюють реалізацію гарантованого Конституцією України права на приватну власність, але такі заходи є тимчасовими і спрямовані на захист землі як національного багатства України та охорони продовольства у період війни, а тому після перемоги усі громадяни знов матимуть надану їм законом можливість реалізувати свої права у повному обсязі, у тому числі з безоплатним отриманням земельних ділянок у свою власність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 30.10.2023).
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (дата звернення: 30.10.2023).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24 березня 2022 р. № 2145-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text> (дата звернення: 30.10.2023).
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2247-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text> (дата звернення: 30.10.2023).
5. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-111. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель: Закон України від 19 листопада 2022 р. № 2698-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text> (дата звернення: 30.10.2023).
7. Костянтин Рибалко. «Першочергові» права захисників України на землю: на роздоріжжі законодавчих ініціатив. *Вісник НААУ* № 5(91). URL: <https://unba.org.ua/publications/8120-pershochergovi-prava-zahisnikiv-ukraini-na-zemlyu-na-rozdorizhzi-zakonodavchih-iniciativ.html> (дата звернення: 30.10.2023).
8. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 06.10.2022, справа № 380/8644/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106664486> (дата звернення: 30.10.2023).
9. Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 10.10.2022, справа № 140/5459/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106686673> (дата звернення: 30.10.2023).
10. Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 29.09.2022, справа № 400/3991/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106511437> (дата звернення: 30.10.2023).
11. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 23.11.2022, справа № 380/9782/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107486244> (дата звернення: 30.10.2023).
12. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 28.02.2023 №380/15190/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109450156> (дата звернення: 30.10.2023).
13. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 26.12.2022, справа № 260/2632/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108084374> (дата звернення: 30.10.2023).