

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК, СФОРМОВАНИХ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ



Бакшеєв Олександр Сергійович,

магістрант

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

юрист юридичної компанії «Краун»

Стаття присвячена дослідженню правового режиму земельних ділянок сільськогосподарського призначення, сформованих із нерозподілених земель державної та комунальної власності, у період дії воєнного стану.

Початок військової агресії Російської Федерації проти України кинув виклик в усіх сферах життя та потребував здійснення моментальних ефективних заходів для протидії на всіх фронтах: військовому, соціальному, інформаційному, правовому тощо. З моменту вторгнення було закрито електронні реєстри, які містили будь-яку інформацію, яка могла б зашкодити Україні та її громадянам, у тому числі Державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обтяжень та Державний земельний кадастр, що своєю чергою призвело до унеможливлення провадження сільськогосподарської діяльності згідно з «довоєнним» законодавством.

Актуальність теми дослідження зумовлена створенням можливості формування земельних ділянок як якісно нового об'єкта цивільних прав, ознаки якого не відповідають доктринально визначеним ознакам земельних ділянок. Мета статті – аналіз ефективності запровадження особливого правового режиму земельних ділянок, сформованих у період дії воєнного часу, з метою забезпечення продовольчої безпеки.

Автором було викладено поняття та ознаки земельних ділянок та систем їх реєстрації, узагальнено та сформульовано умови та причини внесення змін до Перехідних положень ЗКУ, земельний фонд, суб'єкт формування земельних ділянок, вимоги до технічної документації із землеустрою та особливості функціонування системи реєстрації правочинів щодо земельних ділянок.

У результаті проведеного дослідження зроблено висновок, що законодавець в умовах окупації приблизно 1/6 території України, відсутності доступу до державних реєстрів, пошкодження земель сільськогосподарського призначення та загрози зриву початку посівної передбачив можливість органам державної влади та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану для забезпечення продовольчої безпеки держави формувати земельні ділянки за спрощеною процедурою із нерозподілених земель державної та комунальної власності, відомості щодо яких не були внесені до Державного земельного кадастру з метою передачі їх в оренду для товарного сільськогосподарського виробництва.

Ключові слова: земельна ділянка, воєнний стан, спрощена процедура передачі в оренду земельних ділянок.

Baksheiev Oleksandr. Legal regime of land plots formed during martial law

The scientific paper is devoted to the study of the agricultural land plots legal regime formed from unallocated lands of state and communal property during martial law.

The beginning of the military aggression of the Russian Federation against Ukraine challenged in all spheres of life and required the implementation of immediate effective measures to counter on all fronts: military, social, informational, legal etc. Since the invasion, electronic registers containing any information that could harm Ukraine and its citizens, including the State Register of Immovable Property Rights and Encumbrances and the State Land Cadastre, have been closed, which in turn has made it impossible to conduct proceedings of agricultural activities under "pre-war" legislation.

Thematic justification of the research is based on the possibility of forming land plots as a qualitatively new object of civil rights, the features of which do not correspond to the doctrinally defined features of land plots.

The purpose of the article is to analyze the effectiveness of the introduction of a special legal regime of land plots formed during the war in order to ensure food security.

The author outlined the concept and characteristics of land plot and its registration systems, summarized and formulated the conditions and reasons for amending the Transitional Provisions of the Land Code of Ukraine, land fund, the subject of land formation, requirements for technical documentation on land management and features of the registration system regarding land plots.

As a result of the study it was concluded that the legislator in the occupation of about 1/6 of Ukraine, lack of access to state registers, damage to agricultural land and the threat of disruption of sowing, provided the possibility of public authorities and local governments during martial law for ensuring food security of the state to form land plots under the simplified procedure from unallocated lands of state and communal property, information on which was not entered into the State Land Cadastre in order to lease them for commercial agricultural production.

Key words: land plot, martial law, simplified procedure of land lease.

У вітчизняній земельно-правовій науці дослідженню правового режиму земельної ділянки присвячені праці таких науковців, як: В.І. Андрейцев, В.К. Гуревський, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Титова, В.І. Федорович, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Водночас правовий режим земельних ділянок, сформованих у період дії воєнного стану, – воєнних земельних ділянок, не досліджений.

В.І. Андрейцев визначав земельну ділянку як територіально-просторову, індивідуально визначену і юридично відособлену поверхневу частину (включаючи ґрунтовий покрив) відповідної категорії земель, межі якої встановлені на місцевості та зафіксовані у земельно-правових документах, що посвідчують її належність на відповідному юридичному титулі власникам чи користувачам з метою цільового використання як операційної бази, засобу, умови та джерела життєдіяльності й задоволення матеріальних, соціальних, духовних, інших потреб та інтересів особи [1, с. 132].

Під ознаками земельної ділянки як об'єкта земельних правовідносин С.Д. Сидор розуміє місце розташування, площу, межі земельної ділянки, її кадастровий номер, цільове призначення і дозволене використання, встановлені на земельну ділянку права, обмеження цих прав і обтяження земельної ділянки, економічні характеристики (в тому числі розміри плати за землю), якісні характерис-

тики (в тому числі показники родючості), наявність на земельній ділянці об'єктів нерухомого майна [2, с. 97].

Вказується, що індивідуалізація земельної ділянки заснована на такій її властивості, як просторова обмеженість. Просторова обмеженість земельної ділянки пов'язана з тим, що будь-яка земельна ділянка має певне місце розташування, площу і визначений контур меж.

Система реєстрації земельних ділянок пройшла довгий та складний шлях еволюції – від реєстрації правовстановлюючих документів на земельні ділянки у Книгах реєстрації державних актів до присвоєння кожній земельній ділянці кадастрового номера та її реєстрації в електронному земельному реєстрі.

24 лютого 2022 року Російська Федерація без оголошення війни почала повномасштабний напад на територію України. Указом Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України № 2102-IX від 24 лютого 2022 року, на території України було введено воєнний стан, в умовах якого регулювання земельних відносин за довоєнною моделлю призвело б до повної зупинки функціонування циклу сільськогосподарського виробництва та створило загрозу продовольчій безпеці не тільки України, а і світу.

19 березня 2022 року до Верховної Ради України було подано Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки

в умовах воєнного стану. Згідно із Пояснювальною запискою, завданням законопроекту є спрощення набуття прав користування на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану з метою їх раціонального використання у 2022 році для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та забезпечення продовольчої безпеки України.

Проектом передбачалось доповнення Перехідних положень Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) пунктами 27 та 28, спрямованих на вдосконалення окремих питань, пов'язаних зі спрощенням набуття прав користування на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану з метою їх раціонального використання у 2022 році для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та забезпечення продовольчої безпеки України.

24 березня 2022 року Закон було прийнято Верховною Радою України, а 6 квітня повернуто з підписом від Президента.

Окрім особливого порядку укладення договорів оренди, законом передбачено особливу процедуру формування земельних ділянок державної та комунальної власності як об'єктів цивільних прав.

Відповідно до підпункту 2-г пункту 27 Перехідних положень ЗКУ формування земельної ділянки з метою передачі її в оренду здійснюється без внесення відомостей про таку земельну ділянку до Державного земельного кадастру (державної реєстрації) та присвоєння їй кадастрового номера на підставі технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, яка розробляється за рішенням органу, уповноваженого передавати земельну ділянку в оренду, та затверджується таким органом.

Ця норма викликає такі питання: з яких земель можуть бути сформовані такі земельні ділянки? Хто є суб'єктом формування та укладення договору оренди щодо таких земельних ділянок? Які суттєві ознаки таких земельних ділянок порівняно з іншими земельними ділянками можна виділити? Чи можуть вказані зміни забезпечити продовольчу безпеку?

Землі, з яких можуть бути сформовані земельні ділянки. Згідно з абзацом 2

підпункту 2-г п. 27 Перехідних положень ЗКУ, технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель, яка розробляється відповідно до підпункту 2-г, не може передбачати поділ, об'єднання земельних ділянок, що виключає можливість формування земельних ділянок за рахунок тих, відомості щодо яких уже були внесені до Державного земельного кадастру. Водночас вказана норма може бути застосована до неінвентаризованих земель державної та комунальної власності.

15 жовтня Президент України Володимир Зеленський підписав Указ № 449/2020 про передачу земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності.

16 листопада Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 1113 «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин», яка запускає механізм повноцінної передачі з державної у комунальну власність земель сільськогосподарського призначення всім без виключення територіальним громадам.

Загальний порядок передачі земель з державної у комунальну власність визначено статтею 117 ЗКУ. Передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями відповідно до повноважень, визначених цим Кодексом [5].

Згідно з офіційним сайтом Державної служби геодезії та кадастру України, станом на кінець 2020 року Держгеокадастр, як і було обіцяно, передав із державної власності у комунальну власність 1 251 територіальній громаді понад 2 млн га земель сільськогосподарського призначення.

Передача земель здійснювалася на виконання Указу Президента України від 15 жовтня 2020 р. № 449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» у межах реалізації земельної реформи Президента України Володимира Зеленського в частині земельної децентралізації.

Згідно з алгоритмом передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність

територіальних громад [3], на завершальному етапі за актом приймання-передачі передаються не землі, а конкретні земельні ділянки, зареєстровані в Державному земельному кадастрі, яким було присвоєно кадастровий номер.

Уже зазначалося, що формування земельних ділянок, згідно з підпунктом 2 пункту 27 Перехідних положень ЗКУ, не може передбачатись поділ або об'єднання земельних ділянок, тому можна дійти висновку, що «військові земельні ділянки» можуть формуватися з неінвентаризованих земель державної та комунальної власності.

Уповноважені органи. Органи місцевого самоврядування, згідно із ЗК, є суб'єктами, уповноваженими укладати договори оренди щодо земель комунальної власності. Однак з урахуванням умов воєнного стану функціонування органів місцевого самоврядування у передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування» порядку видається сумнівним. Зважаючи на це, необхідно встановити, який орган має право передавати такі земельні ділянки в оренду.

Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» № 68/2022 від 24 лютого 2022 року на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» було постановлено утворити на базі обласних державних адміністрацій обласні військові адміністрації; на базі районних державних адміністрацій – районні військові адміністрації.

Правовий статус військових адміністрацій регулюється Законом України «Про правовий режим воєнного часу». Згідно з пп. 26 частини 2 статті 15 цього Закону, військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок та надання таких земельних ділянок в оренду на строк понад один рік).

Зважаючи на вищезазначене, військові адміністрації у період дії воєнного стану мають право замовляти технічну документацію для формування земельних ділянок з нерозподілених земель комунальної власності та укладати договори оренди

щодо таких земельних ділянок на строк не більший 1 року для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Земельні ділянки, сформовані із земель державної та комунальної власності під час дії воєнного стану, мають суттєві відмінності від тих, що були сформовані до введення на території України воєнного стану.

Вимоги до технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, визначені пп. 27 Перехідних положень, значно зменшені порівняно із вимогами Закону України «Про землеустрій».

Так, згідно із Підпунктом 2.г пункту 27 Перехідних положень ЗКУ, така технічна документація включає лише: пояснювальну записку; матеріали топографо-геодезичних вишукувань; відомості про обчислення площі земельної ділянки; кадастровий план земельної ділянки; перелік обмежень у використанні земельної ділянки; відомості про встановлені межові знаки.

Наявності у технічній документації із землеустрою щодо інвентаризації земель інших, визначених частиною 2 статті 57 Закону України «Про землеустрій», не вимагається.

Суб'єктом розроблення технічної документації, внесення відомостей до Державного земельного кадастру та надання відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 2022 року № 564 «Про деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану», є державний кадастровий реєстратор Держгеокадастру, внесений до затвердженого Держгеокадастром переліку державних кадастрових реєстраторів [6].

Реєстрація земельних ділянок. Згідно з підпунктом 2.г пункту 27 Перехідних положень ЗКУ, відомості про сформовану земельну ділянку не вносяться до Державного земельного кадастру, їй не присвоюється кадастровий номер. Це, своєю чергою, створює проблеми належної ідентифікації земельної ділянки. Водночас не можна стверджувати, що на період дії воєнного стану державна реєстрація інформації щодо стану земельних правовідносин відсутня.

Згідно із пп. 2.е, право оренди земельної ділянки, переданої в оренду відповідно

до підпункту 2 цього пункту, не підлягає державній реєстрації. Договір оренди землі, а також зміни до нього, договір про розірвання такого договору оренди підлягає державній реєстрації. Державна реєстрація договору оренди землі здійснюється районною військовою адміністрацією в порядку, визначеному підпунктом 10 цього пункту. Право оренди земельної ділянки виникає з дня державної реєстрації договору оренди земельної ділянки.

Відповідно до підпункту 10 пункту 27 Перехідних Положень до ЗКУ книга реєстрації землеволодінь і землекористувань в умовах воєнного стану ведеться районною військовою адміністрацією у паперовій та електронній формах. У Книзі реєстрації землеволодінь і землекористувань в умовах воєнного стану здійснюється державна реєстрація в тому числі договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, переданих в оренду органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

Форма ведення книги реєстрації землеволодінь і землекористувань затверджена наказом Мінагрополітики від 11 квітня 2022 р. № 219. Згідно з приміткою 3, кожний том відкривається та закривається щопонеділка о 9.00 та протягом трьох днів передається електронною поштою на офіційні електронні адреси центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (або визначеного ним територіального органу, державного підприємства, що належить до сфери його управління).

Можна дійти висновку, що під час дії воєнного стану на території України військовими адміністраціями здійснюється реєстрація правочинів щодо земельних ділянок, відомості щодо яких наявні в Державному земельному кадастрі, та земельних ділянок, сформованих під час воєнного стану шляхом ведення Книги реєстрації землеволодінь і землекористувань, електронна копія якої щотижня направляється до Державної

служби геодезії, картографії та кадастру.

Правовстановлюючим документом, що підтверджує право оренди земельної ділянки, сформованої під час воєнного стану, в такому разі виступає договір оренди земельної ділянки, укладений з військовою адміністрацією, обов'язковим додатком якого є технічна документація.

Момент виникнення та припинення існування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав визначається, згідно із абз. 6 підпункту 2.ґ пункту 27 Перехідних положень ЗКУ, як момент укладення договору її оренди, а момент припинення існування як об'єкта цивільних прав – момент припинення договору її оренди, для укладення якого така земельна ділянка була сформована.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що пп. 27 Перехідних положень ЗКУ передбачено можливість формування земельної ділянки з неінвентаризованих земель державної та комунальної власності під час дії воєнного стану на території України як особливого об'єкта цивільних прав для забезпечення продовольчої безпеки України.

Вказані зміни були ініційовані в умовах жорстоких військових дій, правової невизначеності, реальної загрози непроведення посівної та були покликані створити правове підґрунтя для діяльності державних органів для забезпечення продовольчої безпеки держави. На момент прийняття законопроекту відкриття Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень не передбачалось і прийняття рішення про відновлення обмеженого доступу до ДЗК 7 травня 2022 року поставило питання щодо актуальності законодавчих змін.

На жаль, у зв'язку з відсутністю відкритих даних щодо кількості укладених договорів оренди земельних ділянок, кількості сформованих за правилами підпункту 2 пункту 27 Перехідних положень ЗКУ земельних ділянок питання щодо ефективності правового регулювання земельних відносин під час дії воєнного стану залишається відкритим.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. Київ : Знання, 2005. С. 132–155.
2. Сидор С.Д. Теоретичні підходи до визначення ознак земельної ділянки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2014. С. 97–100.
3. Практичний посібник з питань передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність. Видання друге. 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/664/posibnyk2amu_zemlyaweb.pdf.
4. Держгеокадастр передав територіальним громадам у комунальну власність 2 млн га земель сільськогосподарського призначення. URL: <https://kyivska.land.gov.ua/derzhheokadastr-peredav-terytorialnym-hromadam-u-komunalnu-vlasnist-2-mln-ha-zemel-silskohospodarskoho-pryznachennia/>.
5. Указ Президента України «Про утворення військових адміністрацій» № 68/2022 від 24 лютого 2022 року. URL: <http://www.vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/43921-ukaz-prezydenta-ukrayiny-pro-utvorennia-viiskovykh-administratsii>.
6. Державний земельний кадастр відновлює роботу задля забезпечення надання в умовах воєнного стану нагальних адміністративних послуг. URL: <https://land.gov.ua/derzhavnyi-zemelnyi-kadastr-vidnovliuie-robotu-zadlia-zabezpechennia-nadannia-v-umovakh-voiennoho-stanu-nahalnykh-administratyvnykh-posluh/>.