

ПРОПОЗИЦІЇ

**Міністерства юстиції України до проєкту Закону України
«Про внесення змін до деяких законів України щодо примусового
вилучення, відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого
майна, що на них розміщені з мотивів суспільної необхідності
для будівництва або реконструкції об'єктів критичної
інфраструктури»,
внесеного на розгляд Верховної Ради України народними депутатами
України Кириченко М.О., Герман Д.В. та іншими**

(реєстр. № 8225 від 24 листопада 2022 року)

до першого читання

Міністерство юстиції України висловлює такі пропозиції та зауваження до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо примусового вилучення, відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені з мотивів суспільної необхідності для будівництва або реконструкції об'єктів критичної інфраструктури» (реєстр. № 8225 від 24 листопада 2022 року), поданого народними депутатами України Кириченко М.О., Герман Д.В. та іншими народними депутатами України (далі – проєкт Закону).

1. Пунктом 1 розділу I проєкту Закону пропонується розділ X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (далі – ЗК) доповнити новим пунктом 29, положеннями якого передбачається встановити, що «примусове відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності для будівництва та обслуговування об'єктів критичної інфраструктури I та II категорії критичності в Україні або окремих її місцевостях, у яких введено воєнний стан, здійснюється з урахуванням розділу VI «Перехідні положення» Закону 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».

Водночас підпунктом 2 пункту 3 розділу I проєкту Закону, яким пропонується зазначений Закон доповнити новим розділом VI «Перехідні положення», передбачено, що особливості регулювання земельних відносин щодо примусового вилучення, відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності для будівництва або реконструкції об'єктів критичної інфраструктури I та II категорії критичності встановлені на *період дії воєнного стану та протягом 10 років з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні або у відповідній окремій місцевості.*



Ураховуючи наведене, зазначені положення потребують взаємоузгодження.

2. Стосовно доповнення розділу X «Перехідні положення» ЗК вказаним пунктом слід зазначити, що:

Законом України від 19 жовтня 2022 року № 2698-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» розділ X «Перехідні положення» ЗК вже доповнено пунктом 29;

за практикою законотворення, що склалася при визначенні особливостей регулювання земельних відносин під час дії воєнного стану, такі особливості викладаються саме у розділі X «Перехідні положення» ЗК із застосуванням у спеціальних законах відсильної норми до цього розділу Кодексу.

З огляду на вказане пропонуємо особливості регулювання земельних відносин при відчуженні земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності для будівництва та обслуговування об'єктів критичної інфраструктури I та II категорії критичності в Україні або окремих її місцевостях, у яких введено воєнний стан, викласти у пункті 30 розділу X «Перехідні положення» ЗК, доповнивши розділ IX «Прикінцеві положення» Закону 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» новим пунктом, визначивши у ньому, що під час дії воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях цей Закон діє з урахуванням пункту 30 розділу X «Перехідні положення» ЗК.

3. До пункту 1 розділу I проєкту Закону в частині вживання слів «примусове відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» зауважуємо, що Закон 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» розрізняє процедури:

викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб (передача земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, за їх згодою у державну чи комунальну власність для задоволення суспільних потреб шляхом укладення договору купівлі-продажу чи іншого правочину в порядку, встановленому законом);

примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності (перехід права власності на земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, до держави чи територіальної громади з мотивів суспільної необхідності за рішенням суду).

З огляду на положення пункту 3 розділу I проєкту Закону пропонуємо у пункті 1 розділу I проєкту Закону слова «примусове відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» замінити

словами «примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності».

4. Аналіз положень проекту Закону виявив, що пропонована редакція використовує формулювання «будівництво та *реконструкція* об'єктів критичної інфраструктури» (наприклад, абзац другий підпункту 1 пункту 3 розділу І), «будівництво та *обслуговування* об'єктів критичної інфраструктури» (наприклад, абзац другий пункту 1 розділу І), що містить внутрішню неузгодженість в частині їх використання у назві та змісті проекту Закону.

Крім того, проект Закону та закони України «Про регулювання містобудівної діяльності» та «Про критичну інфраструктуру» не містять та не розкривають такого поняття, як «*обслуговування* об'єкта критичної інфраструктури», що може призвести до неоднозначного розуміння норми, та, як наслідок, проблем при правозастосуванні.

5. Передбачаючи адміністративний порядок примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, варто враховувати положення частини третьої статті 47 Конституції України, відповідно до якої ніхто не може бути примусово *позбавлений житла* інакше як на підставі закону *за рішенням суду*.

При цьому згідно з частиною другою статті 64 Конституції України в *умовах воєнного або надзвичайного стану* можуть встановлюватися *окремі обмеження* прав і свобод із зазначенням *строку дії цих обмежень*. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27–40, 47, 51, 52, 55–63 цієї Конституції.

З огляду на викладене пропонуємо додатково опрацювати питання щодо непоширення дії Закону на земельні ділянки, на яких розміщені житлові будинки, оскільки відчуження таких земельних ділянок здійснюється за рішенням суду та регламентується статтями 15, 16 Закону 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».

6. Підпунктом 2 пункту 3 розділу І проекту Закону Закон 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» передбачається доповнити новим розділом VI такого змісту:

«Розділ VI «Перехідні положення»

Установити, що на період дії воєнного стану та протягом 10 років з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні або у відповідній окремій місцевості регулювання земельних відносин щодо примусового вилучення, відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності для будівництва або реконструкції об'єктів критичної інфраструктури I та II категорії критичності здійснюється з урахуванням таких особливостей, як зокрема:

без рішення суду;

без врахування обтяжень речових прав на земельні ділянки, а також на розташовані на них об'єкти нерухомого майна, зареєстрованих у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, Реєстрі прав власності на нерухоме майно, Державному реєстрі іпотек, Єдиному реєстрі заборон відчуження об'єктів нерухомого майна;

без застосування такої підстави для відмови в державній реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, як наявність у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно зареєстрованих обтяжень речових прав на таке майно;

Рішення Кабінету Міністрів України про примусове вилучення, відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, земельної ділянки будь-якої форми власності, зміну цільового призначення земельної ділянки та передачу земельної ділянки у постійне користування державному підприємству, установі або організації для будівництва або реконструкції об'єктів критичної інфраструктури I та II категорії критичності є рішенням про припинення права власності і користування (у разі наявності такого права), та є підставою для реєстрації права власності держави та постійного користування зазначених суб'єктів.»

Висловлюємо заперечення до пропонованого з огляду на таке.

Відповідно до статті 182 Цивільного кодексу України право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації. *Порядок проведення державної реєстрації прав на нерухомість та підстави відмови в ній встановлюються законом.*

Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» регулює відносини, що виникають у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, і спрямований на *забезпечення визнання та захисту державою таких прав.*

З огляду на вказане положення стосовно встановлення правових підстав для проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – державна реєстрація прав), певні процедурні особливості та в цілому питання, що належать до вказаної сфери відносин, повинні міститись саме в Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Крім того, відповідно до статті 2 вказаного Закону державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – державна реєстрація прав) – це офіційне *визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.*

Тобто фактично державна реєстрація прав по своїй суті є *визнанням державою конкретного речового права на об'єкт нерухомості, що передбачає додатковий захист такого права, зокрема у цивільному обігу.*

Окремо висловлюємо зауваження до позиції щодо можливості винесення рішення Кабінетом Міністрів України про припинення права власності без

врахування наявних обтяжень речових прав на земельні ділянки, а також на розташовані на них об'єкти нерухомого майна, зареєстрованих у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, Реєстрі прав власності на нерухоме майно, Державному реєстрі іпотек, Єдиному реєстрі заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, яке пропонується визначити підставою для проведення державної реєстрації прав.

Висловлюємо застереження до пропонованого механізму з огляду на те, що по своїй правовій природі обтяженням є, зокрема, заборона або обмеження розпорядження та/або користування нерухомим майном, *встановлені законом, актами уповноважених на це органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.*

За загальним правилом у разі наявності зареєстрованого обтяження речового права на нерухоме майно в Державному реєстрі речових прав власнику заборонено вчиняти дії, пов'язані з реалізацією ним своїх правомочностей щодо певного об'єкта нерухомого майна.

Різні види обтяжень устанавлюються для досягнення різних цілей, однак «нівелювання» існуючих обтяжень речових прав, що стосуються земельних ділянок та об'єктів нерухомості, розташованих на них, у випадку, передбаченому проектом Закону, на практиці призведе до обмеження і порушення прав та інтересів суб'єктів, зокрема, для забезпечення прав яких такі обтяження встановлено (при таких обтяженнях, як арешт, іпотека).

Для прикладу *арешт*, визначення якого міститься у Кримінальному процесуальному кодексі України. Так, відповідно до частини першої статті 170 вказаного Кодексу *арештом майна* є тимчасове до скасування у встановленому цим Кодексом порядку позбавлення *за ухвалою слідчого судді або суду* права на відчуження, розпорядження та/або користування майном, щодо якого існує сукупність підстав чи розумних підозр вважати, що воно є доказом кримінального правопорушення, підлягає спеціальній конфіскації у підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, третіх осіб, конфіскації у юридичної особи, для забезпечення цивільного позову, стягнення з юридичної особи отриманої неправомірної вигоди, можливої конфіскації майна. *Завданням арешту майна є запобігання можливості його приховування, пошкодження, псування, знищення, перетворення, відчуження.*

Тобто арешт накладається уповноваженим органом з метою саме унеможливлення подальших дій щодо переходу прав на відповідний об'єкт (відчуження).

Також слід враховувати положення про обов'язковість виконання судових рішень. Відповідно до статті 129¹ Конституції України суд ухвалює рішення іменем України. *Судове рішення є обов'язковим до виконання.*

Відповідно до частин другої та четвертої статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Обов'язковість урахування (преюдиційність) судових рішень для інших судів

визначається законом. Невиконання судових рішень має наслідком юридичну відповідальність, установлену законом.

Узгоджуючись з указаними нормами законодавства, статтею 25 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» встановлено, що проведення реєстраційних дій зупиняється на підставі, зокрема, *судового рішення про заборону вчинення реєстраційних дій, що набрало законної сили*. Судове рішення реєструється у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Державний реєстратор приймає рішення про відновлення реєстраційних дій на підставі судового рішення про скасування судового рішення, що було підставою для прийняття рішення про зупинення проведення реєстраційних дій та/або судового рішення про скасування заборони вчинення реєстраційних дій, або на підставі заяви власника об'єкта нерухомого майна про відкликання власної заяви про заборону вчинення реєстраційних дій, зареєстрованих у Державному реєстрі прав.

Ураховуючи вказане, проведення державної реєстрації переходу права власності на нерухоме майно за наявності зазначеного виду обтяження прямо суперечить нормам законодавства.

Механізм, передбачений проектом Закону щодо можливості здійснення державної реєстрації права власності за наявності *обтяжень речових прав на земельні ділянки, а також на розташовані на них об'єкти нерухомого майна*, зареєстрованих у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, Реєстрі прав власності на нерухоме майно, Державному реєстрі іпотек, Єдиному реєстрі заборон відчуження об'єктів нерухомого майна суперечить законодавству та відповідно потребує виключення із редакції проекту Закону.

7. Проектом Закону пропонується передбачити, що примусове відчуження земельних ділянок приватної власності та об'єктів нерухомого майна у разі їх наявності на земельних ділянках здійснюватиметься з виплатою грошової компенсації (абзаци дванадцятий, двадцять третій підпункту 2 пункту 3 розділу I проекту Закону).

Відповідно до абзацу двадцять третього підпункту 2 пункту 3 розділу I проекту Закону грошова компенсація здійснюється підприємством, установою та організацією, що належать до державної та комунальної власності, якому передано земельну ділянку в постійне користування для будівництва або реконструкції об'єктів критичної інфраструктури I та II категорії критичності.

По-перше, запропонована редакція проекту Закону не містить положень щодо визначення джерел, за рахунок яких буде здійснюватися відповідна компенсація та інші заходи, спрямовані на реалізацію норм Закону.

Наприклад, Закон 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» містить положення, які передбачають здійснення відповідних заходів, у тому числі з оцінки майна, за рахунок коштів відповідних бюджетів.

Таким чином, з метою однозначного застосування положень проекту Закону слід чітко визначити джерела фінансування, за рахунок яких буде здійснюватися відповідна компенсація та послуги з оцінки майна.

По-друге, передбачення положень щодо здійснення грошової компенсації підприємством, установою та організацією, що належать до державної та комунальної власності, можуть призвести до порушення такого принципу господарювання в Україні, як заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини (стаття 6 Господарського кодексу України).

Крім того, проєкт Закону в частині використання термінологічних конструкцій «виплата грошової компенсації», «грошова компенсація» не враховує термінологію Конституції України та Закону 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».

Відповідно до статті 41 Конституції України примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного *відшкодування їх вартості*. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним *відшкодуванням їх вартості* допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Згідно з частиною третьою статті 4 зазначеного Закону примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного *відшкодування їх вартості* на підставі та в порядку, встановлених законом.

У статті 14 цього Закону використовується термінологічна конструкція «відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені».

У зв'язку з цим вважаємо, що в проєкті Закону слід застосовувати поняття «*відшкодування вартості земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені*» та уникати поняття «*грошова компенсація*».

8. Відповідно до абзаців п'ятнадцятого, двадцять першого підпункту 2 пункту 3 розділу I проєкту Закону центральний орган виконавчої влади, що формує державну політику у відповідній сфері та є уповноваженим органом державної влади, відповідальним за сектор (підсектор) критичної інфраструктури подає Кабінету Міністрів України звіт про експертну грошову оцінку земельної ділянки, звіт про оцінку об'єкта нерухомого майна (відмінного від земельної ділянки, у разі його наявності на земельній ділянці).

Згідно з абзацами двадцять сьомим, двадцять восьмим підпункту 2 пункту 3 розділу I проєкту Закону розмір компенсації за земельну ділянку визначається за експертною грошовою оцінкою земельної ділянки, проведеною відповідно до Закону України «Про оцінку земель».

Розмір компенсації за об'єкти нерухомого майна (відмінні від земельної ділянки) визначається за незалежною оцінкою майна, проведеною відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».

Водночас зі змісту проекту Закону незрозумілим є питання щодо суб'єкта, який буде замовником проведення вказаної оцінки.

9. Відповідно до абзацу двадцять третього підпункту 2 пункту 3 розділу I проекту Закону грошова компенсація здійснюється підприємством, установою та організацією, що належать до державної та комунальної власності, якому передано земельну ділянку у постійне користування для будівництва або реконструкції об'єктів критичної інфраструктури I та II категорії критичності.

Оскільки примусове відчуження майна здійснюється за рішенням Уряду, який є органом державної влади, а також предметом цього рішення є, у тому числі питання передачі земельної ділянки у постійне користування державному підприємству, установі або організації (абзац двадцять четвертий підпункту 2 пункту 3 розділу I проекту Закону), проект Закону потребує доопрацювання в частині взаємоузгодження його положень. При цьому в проекті Закону мова має йти саме про передачу земельної ділянки у постійне користування суб'єктам державної форми власності.

Аналогічне зауваження стосується також абзацу двадцятого підпункту 2 пункту 3 розділу I проекту Закону.

10. З огляду на викладене та відповідно до абзацу двадцять четвертого підпункту 2 пункту 3 розділу I проекту Закону рішення Кабінету Міністрів України про примусове вилучення, відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, земельної ділянки будь-якої форми власності, зміну цільового призначення земельної ділянки та передачу земельної ділянки у постійне користування державному підприємству, установі або організації для будівництва або реконструкції об'єктів критичної інфраструктури I та II категорії критичності є рішенням про припинення права власності і користування (у разі наявності такого права) та підставою для реєстрації права власності держави і постійного користування зазначених суб'єктів.

Проектом Закону передбачено, що примусово вилучені земельні ділянки підлягають передачі в постійне користування державному підприємству, установі або організації. Водночас проект Закону не регламентує питання визначення юридичної долі інших об'єктів нерухомого майна, розміщених на таких земельних ділянках, зокрема в частині суб'єктів, яким передається таке нерухоме майно, та речових прав, на яких це майно закріплюється за відповідними суб'єктами.

Таким чином, проект Закону потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням наведених зауважень.

Міністр юстиції України

Денис МАЛЮСЬКА