

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.60>**Р. В. Стефанчишен**

доктор філософії в галузі права

ПРИМУСОВЕ ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА, ЩО ПЕРЕБУВАЄ У ПРИВАТНІЙ АБО КОМУНАЛЬНІЙ ВЛАСНОСТІ ЯК ЗАХІД ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Стаття присвячена дослідженню примусового відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності як заходу правового режиму воєнного стану. Встановлено, що під майном, яке може бути відчужене в умовах воєнного або надзвичайного стану, мається на увазі: а) усе рухоме та нерухоме майно, цінні папери, що належить фізичним особам та юридичним особами на праві приватної власності (оскільки законодавець не робить окремих застережень, тоді до уваги мають братися всі види фізичних осіб – громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також усі види юридичних осіб приватного права – підприємства, товариства, установи тощо); б) усе рухоме та нерухоме майно, цінні папери, що віднесено до комунальної власності (тобто власність адміністративно-територіальних одиниць); в) усе рухоме та нерухоме майно, цінні папери, що належить до власності державних підприємств та державних господарських об'єднань.

Зазначено, що примусове вилучення та відчуження майна як передбачена чинним законодавством процедура реалізується певним колом суб'єктів публічного адміністрування та іншими суб'єктами, що здійснюють публічно-владні управлінські функції. Особливістю діяльності даних органів є те, що при здійсненню даної втручальної діяльності, що має на меті обмеження права особи на власність, вони зобов'язані дотриманням принципів верховенства права (зокрема, законності, заборони свавілля та дотримання прав людини) та принципу пропорційності, зміст яких доцільно зобразити наступним чином: законність означає, що при реалізації процедури примусового відчуження майна органи виконавчої влади мають діяти виключно у межах та у спосіб, що визначені Конституцією України та законами України; заборона свавілля стосується неприпустимості того, щоб дії органів виконавчої влади при реалізації процедури примусового відчуження майна у разі наявності дискреційних повноважень виходили за межі своєї компетенції, чим самим сприяли появі беззаконня та порушенню справедливості у суспільстві; зміст принципу пропорційності у межах примусового відчуження майна слід тлумачити як оптимальне співвідношення обмеження права особи на власність та тієї мети, що переслідується даним обмеженням.

Ключові слова: правовий режим воєнного стану, захід правового режиму воєнного стану, примусове відчуження власності, втручальне публічне адміністрування, майно.

Актуальність дослідження. Одним із заходів, що здійснюється в умовах воєнного стану органами виконавчої влади є примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, зокрема об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту, вилучення майна державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану. Даний правовий захід є проявом втручального публічного адміністрування та стосується обмеження права громадян (а також

юридичних осіб як приватного, так і публічного права) на власність. Проте, наявні прогалини в правозастосуванні створюють додаткові перешкоди для його дієвості. З огляду на тривалість дії правового режиму воєнного стану, необхідним та доречним є проведення доктринального дослідження цього заходу. При цьому, до наявних комплексних наукових робіт з означеної проблематики не має. Тому, **метою статті** є здійснення характеристики такого заходу правового режиму воєнного стану як примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності.

Виклад основного змісту. Нормативно-правову базу (юридичне підґрунтя) примусового відчуження майна утворює чимала кількість нормативно-правових актів. Так, Конституцією України як Основним Законом держави передбачено ст. 41, зміст якої стосується того, що кожна особа може вільно набувати та реалізувати своє право приватної власності. При цьому, з мотивів суспільної необхідності можливе примусове відчуження майна, що належить до приватної власності, проте за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Натомість, в умовах воєнного чи надзвичайного стану допускається примусове відчуження майна з наступним повним відшкодуванням його вартості [1].

Цивільним кодексом України у Главі 25 як підставу припинення права власності передбачено викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, приватної власності для суспільних потреб чи їх примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності (статті 350-351) [2]. Аналогічне положення закріплено ст. 140 Земельного кодексу України, якою передбачено підстави припинення права власності на земельну ділянку, зокрема г) відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб та є) примусове вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності [3].

Спеціалізованим нормативно-правовим актом, яким передбачено відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності, є 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». Даним правовим актом, відповідно до ст. 2, передбачено процедуру та особливості відчуження земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що знаходяться у власності фізичних або юридичних осіб для забезпечення суспільних потреб або ж з мотивів суспільної необхідності [4].

На відміну від згаданого вище закону, Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичай-

ного стану» стосується питань відчуження усіх видів майна (не лише нерухомого та земельних ділянок), а також визначає особливу процедуру, що реалізується в умовах режиму воєнного чи надзвичайного стану [5]. На реалізацію окремих положень Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» Кабінетом Міністрів України прийнято постанову «Деякі питання здійснення повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» [6], а також затверджено Порядок розгляду заяв та здійснення виплат для наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану [7] та форму Акту про примусове відчуження або вилучення майна [8].

В усіх згаданих нормативно-правових актах особливо привертає до себе увагу поняття «суспільна необхідність», оскільки відчуження майна має здійснюватися саме з таких мотивів. Дане визначення закріплено Законом 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» та тлумачиться як обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку [4]. Незважаючи на те, що потреба та необхідність мають синонімічний зміст, на законодавчому рівні «суспільна потреба» протиставляється поняттю «суспільна необхідність».

Згідно 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» суспільною потребою є обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба у земельних ділянках, у тому

числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом [4]. Порівнюючи суспільну потребу та суспільну необхідність, відмітимо, що необхідність характеризується рисою терміновості та підвищеною потребою. Так, суспільна потреба може знайти свій вияв у тих сферах розвитку держави, що мають довгостроковий характер (будівництво лікарень, шкіл, доріг, об'єктів інфраструктури тощо) та стосуються покращення життя населення. Натомість, суспільна необхідність має екстрений та нагальний характер, та стосується не лише покращення життя населення, але й вирішення кризових ситуацій (зокрема тих, що стосуються обороноздатності держави), що виникають в умовах воєнного чи надзвичайного стану (відчуження приватного транспорту для евакуації людей у випадку катастрофи або споруд для розміщення постраждалих осіб тощо). До проявів суспільної необхідності також належать запровадження воєнного або надзвичайного стану на території України.

Умовами застосування процедури примусового відчуження майна, відповідно до статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [9] є юридичний факт, який полягає у настанні правового режиму воєнного стану або надзвичайного стану. Запровадження правових режимів воєнного або надзвичайного стану засвідчується указом Президента України та підлягає обов'язковому затвердженню Верховною Радою України (ст. 85 Конституції України) [1]. Що стосується об'єктів відчуження, то Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» не містить чіткого переліку, залишаючи посилання на поняття «майно», що може належати до приватної, комунальної чи державної власності [5].

Відповідно до термінології законодавства, поняття «майно» згадується у понад двадцяти нормативно-правових актах та має досить різноманітне значення, серед яких: 1) сукупність речей та інших цінностей (та нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи

використовуються у діяльності суб'єктів господарювання [10]; 2) окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [3]; 3) необоротні та оборотні активи [11]; 4) нерухоме майно, об'єкти незавершеного будівництва, майбутні об'єкти нерухомості тощо [12]; 5) матеріальне, реальне чи інтелектуальне майно, активи та кошти [13] тощо. Законодавець у ч. 4 ст. 6 Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» згадуючи стосовно опису майна, стверджує про нерухоме майно та рухоме майно, під яким розуміють, зокрема наземні, водні та повітряні транспортні засоби [5].

Аналіз викладеного дає змоги дійти висновку, що під майном, яке може бути відчужене в умовах воєнного або надзвичайного стану, мається на увазі:

а) усе рухоме та нерухоме майно, цінні папери, що належить фізичним особам та юридичним особами на праві приватної власності (оскільки законодавець не робить окремих застережень, тоді до уваги мають братися всі види фізичних осіб – громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також усі види юридичних осіб приватного права – підприємства, товариства, установи тощо);

б) усе рухоме та нерухоме майно, цінні папери, що віднесено до комунальної власності (тобто власність адміністративно-територіальних одиниць). Відповідно до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», комунальною власністю є власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або спільна власність територіальних громад сіл, селищ, міст. Окрім викладеного, до об'єктів, що можуть бути передані з державної у комунальну власність (і навпаки), віднесено також цілісні майнові комплекси підприємств; нерухоме майно (у тому числі об'єкти незавершеного будівництва); майно, що є індивідуально визначеним; акції (частки, паї); об'єкти житлового фонду та об'єкти соціальної інфраструктури (навчальні заклади, заклади фізичної культури та спорту, соціального забезпечення, об'єкти фонду захисних споруд тощо) [14];

в) усе рухоме та нерухоме майно, цінні папери, що належить до власності державних підприємств та державних господарських об'єднань.

Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» виокремлює декілька способів примусового відчуження майна приватної, комунальної власності або такого, що віднесено до власності державних підприємств, державних господарських об'єднань, та які можуть бути реалізовані в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, а саме:

а) з попереднім повним відшкодуванням його вартості;

б) з наступним повним відшкодуванням його вартості;

в) без відшкодування його вартості (стаття 3 Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану») [5].

Доцільно також звернути увагу, що законодавець апелює різними поняттями по відношенню до майна, серед яких «примусове відчуження» та «вилучення». Примусове відчуження стосується майна приватної або комунальної власності, що переходить у власність держави та підлягає попередньому або наступному повному відшкодуванню його вартості. Натомість вилучення майна є позбавленням державних підприємств, державних господарських об'єднань права господарського відання або оперативного управління окремим державним майном з метою його передачі для цілей держави, що здійснюється без будь-якої компенсації [5].

Примусове вилучення та відчуження майна як передбачена чинним законодавством процедура реалізується певним колом суб'єктів публічного адміністрування та іншими суб'єктами, що здійснюють публічно-владні управлінські функції. Особливістю діяльності даних органів є те, що при здійсненню даної втручальної діяльності, що має на меті обмеження права особи на власність, вони зобов'язані дотриманням принципів верховенства права (зокрема, законності, заборони свавілля та дотримання прав людини)

та принципу пропорційності, зміст яких доцільно зобразити наступним чином:

законність означає, що при реалізації процедури примусового відчуження майна органи виконавчої влади мають діяти виключно у межах та у спосіб, що визначені Конституцією України та законами України;

заборона свавілля стосується неприпустимості того, щоб дії органів виконавчої влади при реалізації процедури примусового відчуження майна у разі наявності дискреційних повноважень виходили за межі своєї компетенції, чим самим сприяли появі беззаконня та порушенню справедливості у суспільстві;

зміст принципу пропорційності у межах примусового відчуження майна слід тлумачити як оптимальне співвідношення обмеження права особи на власність та тієї мети, що переслідується даним обмеженням.

Дані суб'єкти розмежовуються залежно від того, примусове відчуження або вилучення майна втілюється в умовах правового режиму воєнного стану або ж надзвичайного стану. Так, зокрема, у разі впровадження на території України воєнного стану рішення стосовно примусового відчуження або вилучення майна прийматимуть: 1) військово командування – щодо будь-якого майна у тих місцевостях, де бойові дії не проводяться [5]); 2) військово командування – щодо будь-якого майна у тих місцевостях, де проводяться бойові дії, проте у такому разі погодження з органом військового управління не є обов'язковим; 3) Головнокомандувач Збройних Сил України – стосовно будь-якого майна, яке розташоване у місцевостях, де ведуться бойові дії, та яке було приватизоване у період дії воєнного стану; 4) Рада національної безпеки і оборони України – щодо рухомого майна, яке може бути використане для підприємств оборонно-промислового комплексу України та яке знаходиться у місцевості, стосовно якої існує загроза тимчасової окупації [9].

Що стосується органів, на яких покладено повноваження щодо прийняття рішення про примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму надзвичайного стану, то такими

суб'єктами є: органи державної виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; військове командування; та органи місцевого самоврядування, якщо на них на основі указу Президента України про введення правового режиму надзвичайного стану була покладена реалізація даних заходів (ст. 5 Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану») [5].

Розглядаючи відчуження або вилучення майна як правовий захід, що може бути реалізований в умовах воєнного або надзвичайного стану, та як втручальну процедуру публічного адміністрування, відмітимо, що вона складається із окремих етапів, що регламентовані чинним законодавством та мають своїх суб'єктів та стадії. Аналізуючи положення Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» виокремимо декілька етапів примусового відчуження або вилучення майна:

1) підготовчий етап. На даному етапі виникає необхідність держави у реалізації процедури примусового відчуження або вилучення майна, що обумовлена, зокрема, такими чинниками, як запровадження правового режиму воєнного або надзвичайного стану (потреба у приміщеннях, земельних ділянках, рухомому майні – транспортних засобах тощо). Даний етап не містить суб'єктів та строки, адже характеризується формуванням самої реакції держави на ті негативні обставини, що мають місце;

2) етап підготовки та прийняття рішення стосовно відчуження або вилучення майна. Даний етап складається із декількох стадій – а) підготовка уповноваженими органами проекту рішення щодо відчуження або вилучення майна, б) прийняття уповноваженими органами рішення щодо відчуження або вилучення майна та в) доведення рішення до відома усіх заінтересованих осіб;

3) етап вирішення питання щодо відчуження або вилучення майна. На даному етапі, після одержання рішення відчуження або вилучення майна, відповідні особи –

державні підприємства, органи місцевого самоврядування та приватні особи вирішують питання стосовно надання згоди на відчуження або вилучення майна. Оцінка майна проводиться незалежними експертами відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [15];

4) етап компенсації вартості майна власнику. Даний етап можна охарактеризувати як універсальний, оскільки, як вже констатувалося вище, компенсація вартості може здійснюватися як до, так і після процедури відчуження майна, або ж не проводиться (якщо мова йде про вилучення майна, що знаходить у власності державних підприємств та державних господарських об'єднань). Особливості здійснення компенсації передбачено Постановою Кабінету Міністрів України прийнято «Деякі питання здійснення повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» [16];

5) етап повернення примусово відчуженого майна та надання взамін іншого майна. Даний етап доцільно розуміти як факультативний, оскільки він може бути реалізований лише за умови, якщо після скасування правового режиму воєнного чи надзвичайного стану майно, яке було примусово відчужене, було збережене, а колишній власник (спадкоємець) бажає повернути таке майно. Законодавець не передбачає деталізований порядок повернення такого майна, лише робить застереження, що а) така передача можлива лише за рішенням суду, б) власник повертає грошові кошти, що були отримані як компенсацію на майно (із вирахуванням плати за користування цим майном), в) якщо повернення майна є об'єктивно неможливим, власник може вимагати передачі йому іншого майна.

Висновки. При дослідженні примусового відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності як заходу правового режиму воєнного стану, встановлено, що під майном, яке може бути відчужене в умовах воєнного або надзвичайного стану, мається на увазі: а) усе рухоме та нерухоме майно, цінні папери, що належить фізичним особам

та юридичним особами на праві приватної власності (оскільки законодавець не робить окремих застережень, тоді до уваги мають братися всі види фізичних осіб – громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також усі види юридичних осіб приватного права – підприємства, товариства, установи тощо); б) усе рухоме та нерухоме майно, цінні папери, що віднесено до комунальної власності (тобто власність адміністративно-територіальних одиниць); в) усе рухоме та нерухоме майно, цінні папери, що належить до власності державних підприємств та державних господарських об'єднань.

Зазначено, що примусове вилучення та відчуження майна як передбачена чинним законодавством процедура реалізується певним колом суб'єктів публічного адміністрування та іншими суб'єктами, що здійснюють публічно-владні управлінські функції.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
3. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
4. 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: Закон України від 17.11.2009 № 1559-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text>
5. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 17.05.2012 року № 4765-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text>
6. Деякі питання здійснення повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2012 року № 998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998-2012-%D0%BF#Text>
7. Порядок розгляду заяв та здійснення виплат для наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2012 року № 998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998-2012-%D0%BF#n15>
8. Акт про примусове відчуження або вилучення майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2012 року № 998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998-2012-%D0%BF#n46>
9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
10. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/ed20140101/find?text=%CC%E0%E9%ED%EE%EC>
11. Про порядок віднесення майна до такого, що включається до складу цілісного майнового комплексу державного підприємства: Наказ Фонду державного майна від 29.12.2010 року № 1954. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0109-11/ed20110207/find?text=%CC%E0%E9%ED%EE>
12. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 року № 1127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF/ed20230516#n1365>
13. Угода між Урядом України та Міжнародною організацією права розвитку про заснування представництва Міжнародної організації права розвитку в Україні: Міжнародний документ від 18.09.2023 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922_001-23/ed20230918#n32
14. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 року № 147/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text>
15. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12.07.2001 року № 2658-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2658-14#Text>
16. Деякі питання здійснення повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2012 року № 998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998-2012-%D0%BF#Text>

Stefanchyshen R. V. Forced alienation of privately or communally owned property as a measure of the legal regime of martial law

The article is devoted to the study of the forced alienation of property in private or communal ownership as a measure of the legal regime of martial law. It is established that the property that can be alienated in conditions of martial law or a state of emergency means: a) all movable and immovable property, securities owned by individuals and legal entities under the right of private ownership (since the legislator does not make separate reservations, then all types of individuals should be taken into account - citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons, as well as all types of legal entities under private law - enterprises, partnerships, institutions, etc.); b) all movable and immovable property, securities attributed to communal ownership (i.e., the property of administrative-territorial units); c) all movable and immovable property, securities owned by state enterprises and state economic associations.

It is noted that the compulsory seizure and alienation of property as a procedure provided for by current legislation is implemented by a certain circle of public administration entities and other entities that perform public and government management functions. A feature of the activities of these bodies is that when carrying out this interventionist activity aimed at restricting a person's right to property, they are obliged to comply with the principles of the rule of law (in particular, legality, prohibition of arbitrariness and observance of human rights) and the principle of proportionality, the content of which can be appropriately described as follows: legality means that when implementing the procedure for compulsory alienation of property, executive authorities must act exclusively within the limits and in the manner determined by the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine; the prohibition of arbitrariness refers to the inadmissibility of the actions of executive authorities when implementing the procedure for compulsory alienation of property in the presence of discretionary powers going beyond their competence, thereby contributing to the emergence of lawlessness and violation of justice in society; The content of the principle of proportionality within the framework of compulsory alienation of property should be interpreted as the optimal ratio of the restriction of a person's right to property and the goal pursued by this restriction.

Key words: *legal regime of martial law, measure of legal regime of martial law, compulsory alienation of property, public administration, property.*