

ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ ОБОРОНИ В УКРАЇНІ LEGAL BASIS USE OF LANDS OF DEFENCE IN UKRAINE

Романюк М.З.,

асистент кафедри соціальних комунікацій і права
Івано-Франківського національного технічного
університету нафти і газу

У статті досліджуються правові проблеми права користування землями оборони України. Автор наводить визначення права користування землями оборони в об'єктивному та суб'єктивному значеннях. Аналізуються норми земельного законодавства в цій сфері, визначаються напрями та шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: право землекористування, землі оборони, право користування землями оборони.

В статье исследуются правовые проблемы права пользования землями обороны Украины. Автор приводит определение права пользования землями обороны в объективном и субъективном смыслах. Анализируются нормы земельного законодательства в этой сфере, определяются направления и пути его совершенствования.

Ключевые слова: право землепользования, земли обороны, право пользования землями обороны.

The article examines the legal issues right to use land of defense of Ukraine. The author cites the eligibility to use the land defense of objective and subjective values. Analysis of rules of land law in this area, defined by directions and ways to improve it.

Key words: land tenure, land of defense, the right to use land of defense.

Постановка проблеми. Реалізація державою функцій оборони здійснюється через систему спеціально утворених суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями. Для забезпечення обороноздатності держави зазначеним суб'єктам необхідний належний рівень матеріально-технічного оснащення, основу якого складають землі оборони України.

Відповідно до ч. 1. ст. 77 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) [1] та ч.1 ст. 2 Закону України «Про використання земель оборони» [2] землі оборони надаються військовим частинам, установам, військово-навчальним закладам, підприємствам та організаціям Збройних Сил України, інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань для виконання покладених на них функцій та завдань у постійне користування. Відтак закріплений нормами права порядок користування цими землями є невід'ємною складовою їх правового режиму.

Нормативно-правову основу використання земель оборони на праві постійного користування складають норми ЗК України та Закону України «Про використання земель оборони». Однак вони не встановлюють спеціальних правил користування землями оборони, які є необхідними з урахуванням особливостей цільового призначення цих земель. Поряд із названими законодавчими актами, користування землями оборони регламентує також Положення про порядок надання в користування земель (земельних ділянок) для потреб Збройних Сил України та основні правила користування наданими землями, затверджене Наказом Міністра Оборони України від 22 грудня 1997р. (далі - Положення) [3]. Цей акт, прийнятий ще на основі норм ЗК України 1992 року, не відповідає сучасним реаліям, а окремі його положення суперечать чинному законодавству. Таким чином, на сьогодні існує об'єктивна необхідність вдосконалення правового забезпечення користування землями оборони.

Аналіз останніх досліджень. Правові засади користування землями оборони аналізують у своїх працях: Г.О. Аксеньюк, В.І. Андрейцев, Ю.О. Вовк, І.А. Іконіцька, І.І. Каракаш, М.І. Краснов, О.М. Пашенко, О.О. Погрібний, М.В. Шульга та інші вчені. Однак їх дослідження здебільшого носять загальнотеоретичний характер і стосуються окремих аспектів права користування землями оборони. У теорії земельного права відсутні комплексні праці щодо сучасного стану та перспектив розвитку правового регулювання користування землями оборони України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є визначення особливостей відносин користування землями оборони України, вияв-

лення недоліків правового регулювання цих відносин та висловлення пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Для всебічної характеристики правової природи користування землями оборони доцільним є з'ясування змісту самого поняття землекористування. Традиційно право землекористування розглядають в об'єктивному та суб'єктивному розуміннях.

Суб'єктивне право користування землею має свої особливості. Як вдало підкреслює Н.І. Титова, термін «землекористування» «вживається в двох аспектах: а) як один із елементів (правомочностей) права власності на землі; б) як самостійний правовий інститут постійного користування земельною ділянкою (зараз – переважно землями державної або комунальної власності)» [4, с. 55] Таким чином, з одного боку, це право в суб'єктивному розумінні можна розглядати як одну із правомочностей власника земельної ділянки. З іншого – «як правовий титул, що надає фізичним та юридичним особам суб'єктивне право використовувати земельну ділянку, відмінний від права власності» [5, с. 231].

Згідно з чинним законодавством землі оборони можуть перебувати лише у власності держави та територіальних громад, які безпосередньо не користуються цими землями, а передають їх у користування визначеним законом суб'єктам. Тому право користування землями оборони в суб'єктивному розумінні доцільно розглядати як відмінний від права власності правовий титул.

Як зазначає Т.Г. Ковальчук, «право користування земельною ділянкою як суб'єктивне право являє собою встановлену об'єктивним правом можливість фізичних і юридичних осіб здійснювати реалізацію земельної правосуб'єктності щодо користування відособленою земельною ділянкою» [6, с. 351].

Таким чином, суб'єктивне право користування землями оборони можна визначити як відмінний від права власності правовий титул, що передбачає можливість військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів у встановленому законом порядку та в межах своєї правосуб'єктності використовувати земельні ділянки із земель оборони.

В об'єктивному розумінні, як стверджує І.І. Каракаш, «право землекористування становить систему правових норм, закріплених у земельному законодавстві, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з одержанням корисних властивостей земельних ресурсів» [7, с. 134]. Однак таке визначення стосується права користування землею як власником так і користувачем, а відтак, не повністю відображає суть права землекористування як окремого правового титулу.

Більш вдалою видається позиція А.М. Мірошниченка, який право землекористування в об'єктивному розумінні визначає як «інститут земельного права, сукупність правових норм, що регулюють здійснення суб'єктивного права землекористування, його виникнення, зміну і припинення» [5, с. 231].

На наш погляд, право користування землями оборони в об'єктивному розумінні слід визначати як сукупність правових норм, що регулюють відносини у сфері виникнення, зміни і припинення права військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів на використання земельних ділянок із земель оборони, а також реалізації зазначеними суб'єктами цього права.

Істотною особливістю права постійного користування землями оборони є визначене коло суб'єктів такого права, до якого належать: військові частини, установи, військово-навчальні заклади, підприємства та організації Збройних Сил України, інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань.

Згідно з ч. 4 ст. 2 Закону України «Про використання земель оборони» військові частини зобов'язані використовувати надані їм земельні ділянки відповідно до вимог земельного та природоохоронного законодавства та з дотриманням вимог щодо забезпечення безпеки населення у процесі проведення ними постійної діяльності. Зазначена норма є, на наш погляд, надто загальною і не забезпечує належного правового регулювання користування земельними ділянками із земель оборони. Доцільним у цьому контексті видається закріплення на законодавчому рівні переліку прав та обов'язків суб'єктів, яким землі оборони надаються для розміщення та постійної діяльності. Подібним чином права та обов'язки землекористувачів закріплені в ст. 95 та ст. 96 ЗК України, однак вони стосуються всіх землекористувачів та не враховують особливої правосуб'єктності постійних користувачів земель оборони, а також особливих цілей використання земель для потреб оборони і безпеки.

Серед основних обов'язків користувачів земель оборони слід виділити обов'язок забезпечувати використання цих земель за цільовим призначенням, про що наголошується також в п. 36 Положення. Відповідальність за цільове використання земель для потреб Збройних Сил України, відповідно до п.23 цього акта, покладається на безпосереднього землекористувача, органи квартирно-експлуатаційної служби та інженерне управління Військово-Морських Сил України. На нашу думку, таку норму необхідно закріпити на рівні закону та розширити сферу її дії не тільки щодо земель Збройних Сил України, а й усіх земель, що використовуються для потреб оборони та безпеки.

Важливим обов'язком, що покладається ЗК України на користувачів земельних ділянок із земель оборони є додержання вимог законодавства про охорону довкілля. Загалом такі вимоги зосереджені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991р. № 1264-ХІІ [8]. Однак ст. 58 Закону, що має назву «Вимоги екологічної безпеки щодо військових, оборонних об'єктів та військової діяльності», не містить конкретних приписів щодо охорони довкілля в процесі військової діяльності. Тому доцільним видається закріплення на законодавчому рівні обов'язку суб'єктів користування землями оборони здійснювати очищення земель від забруднення (вибухонебезпечними предметами, паливно-мастильними матеріалами), що сталося внаслідок розміщення та постійної діяльності цих суб'єктів на землях оборони.

Відповідно до ч. 5 ст. 2 Закону України «Про використання земель оборони» при проходженні на землях оборони ліній електропередачі і зв'язку та інших комунікацій умови їх використання визначаються договором

між військовою частиною і відповідним підприємством, установою чи організацією. З іншого боку, п. 13 Положення визначає, що при будівництві повітряних та кабельних ліній електромереж, ліній зв'язку, магістральних трубопроводів, автомобільних доріг, залізниць та інших лінійних споруд, крім відведення земельних ділянок в постійне користування, на період будівництва надаються земельні ділянки для організації будівельних ділянок. Однак законодавчі приписи щодо виникнення прав на землі оборони у відповідних підприємств, установ, організацій та користування цими ділянками як в ЗК України, так і в Законі України «Про використання земель оборони» відсутні.

Звідси можна констатувати відсутність у національному законодавстві правових механізмів та форм надання земель оборони господарюючим суб'єктам для прокладення, обслуговування ліній електропередачі і зв'язку та інших комунікацій, а також для забезпечення будівництва.

Використання цих земель відповідними суб'єктами повинно відбуватися, на нашу думку, шляхом встановлення земельного сервітуту на підставі договору між ними та військовими частинами. Умови та строк такого використання земель оборони необхідно визначати в кожному конкретному випадку договором про встановлення земельного сервітуту.

Слід також зазначити, що у зв'язку із постійним скороченням військово-промислового комплексу, яке спостерігається в нашій державі впродовж останніх десятиліть, відбувається вивільнення великої кількості земельних ділянок, що надавалися для розміщення і постійної діяльності користувачам земель оборони. Поширеною є практика, коли ці ділянки вже не використовуються за цільовим призначенням, проте не передаються для використання в інших цілях. Однією із причин такої проблеми є неналежне нормативно-правове регулювання використання земель оборони в господарських цілях, що, в свою чергу, є порушенням ключового принципу, закріпленого в ст. 5 ЗК України – забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про використання земель оборони» військові частини за погодженням з органами місцевого самоврядування або місцевими органами виконавчої влади і в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, мають право дозволяти фізичним і юридичним особам вирощувати сільськогосподарські культури, випасати худобу та заготовляти сіно на землях, наданих їм у постійне користування.

Досить спірним з позиції врегулювання земельних відносин, на наш погляд, є використання терміна «дозволяти» при визначенні прав третіх осіб на земельну ділянку, надану в постійне користування. Адже «дозвіл» на користування земельною ділянкою відповідно до чинного законодавства не може слугувати правовою підставою для виникнення прав на землю (в тому числі й обмежених речових прав на земельну ділянку).

Цікавим щодо врегулювання подібних відносин видається досвід Російської Федерації. Так, п.5 ст. 93 Земельного кодексу РФ закріплює право державних органів виконавчої влади передавати окремі земельні ділянки із земель, наданих для потреб оборони і безпеки, в оренду громадянам та юридичним особам для сільськогосподарського, лісогосподарського та іншого використання [9]. На виконання цієї норми Постановою Уряду РФ від 31 березня 2006 р. затверджено Правила передачі окремих земельних ділянок із земель, наданих для потреб оборони та безпеки, в оренду чи безоплатне строкове користування громадянам та юридичним особам для сільськогосподарського, лісогосподарського та іншого використання [10]. Цим актом здійснюється детальна регламентація процесу вилучення земель оборони та безпеки РФ у попередніх користувачів, передачі

цих ділянок в оренду, а також порядок їх використання третіми особами на правах оренди.

Запровадження орендної форми користування землями оборони в Україні дозволить одночасно використовувати значні їх площі, що вивільнилися внаслідок скорочення військово-промислового комплексу, в господарських цілях, одержувати надходження до державного бюджету в якості орендної плати та залишити більшу частину земель оборони у державній власності.

Тому доцільним видається закріплення на законодавчому рівні положення про те, що органи державної влади та місцевого самоврядування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, можуть передавати фізичним і юридичним особам в оренду ділянки із земель оборони, які тимчасово не використовуються за цільовим призначенням, для вирощування сільськогосподарських культур, випасання худоби, заготівлі сіна та інших цілей. Відповідно, необхідним є прийняття Кабінетом Міністрів України нормативного акта, що визначив би порядок вилучення таких земель у попередніх користувачів, надання третім особам в оренду, можливі напрями їх використання в господарських цілях, а також умови повернення цих земель військовим частинам для подальшого використання за цільовим призначенням.

Необхідно звернути особливу увагу на ще один аспект використання земель оборони. Відповідно до ч.2 ст. 4 Закону України «Про використання земель оборони» ці землі можуть використовуватися також для будівництва об'єктів соціально-культурного призначення, житла для військовослужбовців та членів їхніх сімей, а також соціального та доступного житла без зміни їх цільового призначення. Таку особливість правового режиму земель оборони було запроваджено Законами України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25 грудня 2008р. [11] та «Про внесення зміни до статті 4 Закону України «Про використання земель оборони» щодо будівництва житла для військовослужбовців та членів їхніх сімей» від 04 листопада 2010р. [12].

З цього приводу актуальними є думки А.М. Мірошніченка про те, що немає принципової різниці у режимі земель під житлом для членів сімей військовослужбовців та будь-яким іншим житлом, а також у правовому режимі земель військового полігону та земель під «об'єктами житлового призначення» [13, с. 42].

Справді, правовий режим земель оборони, що використовуються для будівництва житла, є схожим до

правового режиму земель житлової та громадської забудови, які також використовуються для таких цілей. Залишається незрозумілою позиція законодавця щодо дозволу здійснювати житлову забудову на землях оборони без зміни їх цільового призначення. Такий підхід, можливо, полегшує організацію здійснення будівництва житла для військовослужбовців та членів їхніх сімей, а також соціального та доступного житла. Проте, з іншого боку, це суперечить характеру використання земель для оборонних потреб, а також концепції поділу земель на категорії за цільовим призначенням, що закріплюється у гл.4 ЗК України, та є основою сучасного правового регулювання земельних відносин у нашій державі. На нашу думку, необхідним є вилучення ч.2. ст. 4 Закону України «Про використання земель оборони», яка на сьогодні дає можливість здійснювати житлову забудову на землях оборони без зміни їх цільового призначення.

Висновки з даного дослідження. Сучасному правовому регулюванню відносин користування землями оборони притаманна значна кількість прогалин та колізій. Передусім, законодавець не враховує ключових особливостей користування цими землями, а саме: специфічного кола спостерігачів та стратегічної мети такого користування. Зокрема, у чинних нормативно-правових актах відсутній чіткий перелік обов'язків військових частин як постійних користувачів земель оборони. Регламентация цих обов'язків здійснюється без врахування особливостей розміщення та постійної діяльності підприємств, установ та організацій військових формувань. Належного правового забезпечення також потребує використання в господарських цілях тієї частини земель оборони, що вивільнилася внаслідок скорочення військово-промислового комплексу.

Вирішення цих проблем, на наш погляд, можливе шляхом детальної регламентації права користування землями оборони в окремому розділі Закону України «Про правовий режим земель для потреб оборони та безпеки» під назвою «Правові засади користування землями для потреб оборони та безпеки в Україні», а також у підзаконному нормативно-правовому акті, необхідність розробки якого аргументується в роботі.

У контексті наведеного перспективами подальших наукових розробок є дослідження правового забезпечення прав та обов'язків користувачів земель оборони, особливостей права користування окремими видами земель оборони, детальне визначення порядку надання земель оборони в оренду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України – 2002. – № 3-4. – Ст.27.
2. Про використання земель оборони: Закон України від 27 листопада 2003 № 1345-IV // Відомості Верховної Ради України, 2004. – №14. – Ст.209.
3. Положення про порядок надання в користування земель (земельних ділянок) для потреб Збройних Сил України та основні правила користування наданими землями. Наказ Міністра Оборони України від 22.12.1997 р № 483 / [Електронний ресурс], Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_bt/pg_gsgcwu.htm
4. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: Науково-навчальний посібник / Н.І. Титова (наук.керівник та відп. ред.). - Л. : ПАІС, 2005. - 368 с.
5. Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник / Мірошніченко А.М. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.
6. Земельний кодекс України. Науково-практичний коментар. / За заг. ред. В.І. Семчика. – 3-е вид., перероб. і доп. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 896 с.
7. Земельне право України: Підручник / За ред.. О. О.Погрібного, І.І. Каракаша. – Вид. 2-е, перероб і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546
9. Земельний кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года // Собрание законодательства РФ. – 2001. – N 44. – Ст. 4147.
10. Об утверждении правил передачи отдельных земельных участков из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, в аренду или безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2006 г. № 176 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 15. – Ст. 1613
11. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: Закон України від 25 грудня 2008 // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 19 – Ст. 257
12. Про внесення зміни до статті 4 Закону України «Про використання земель оборони» щодо будівництва житла для військовослужбовців та членів їхніх сімей: Закон України від 04 листопада 2010р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011 – № 12. – Ст. 79.
13. Мірошніченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – №12(50). – С. 42-51.