

А.П. КУЛИНИЧ

Антон Павлович Кулинич, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Одними з основних складових правового режиму земель об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) є правові форми їх використання. Загалом ці землі можуть використовуватись на праві приватної, державної та комунальної власності. Однак питома вага земель різних форм власності та їх значення у розвитку громад істотно відрізняються. У складі земель ОТГ найбільша частка припадає на землі комунальної власності.

У земельному праві України конструкція права власності на землю побудована на відомій цивілістичній тріаді правомочностей власника. Так, згідно зі ст. 78 Земельного кодексу України¹ (далі – ЗК України) право власності на землю включає право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками, які досить детально відображені в інших правових нормах. Тому право власності на землю в об'єктивному значенні можна визначити як систему правових норм, які встановлюють його об'єкти та суб'єктів, коло правомочностей власника, підстави та порядок його набуття і припинення, а також гарантії та обмеження у здійсненні права власності на земельну ділянку.

Право комунальної власності на землю є відносно новим юридичним явищем. Вперше в правовій історії України термін «комунальна власність» було вжито в Конституційному договорі між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» (ст. 5)². Згодом у ст. 142 Конституції України³ було закріплено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, що знаходиться у власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

Як зазначає М.В. Шульга, відповідно до Конституції України право комунальної власності на землю являє собою право власності територіальної громади на зазначений об'єкт природи. Земля, яка знаходиться у комунальній власності і використовується для потреб місцевого населення, будучи одним із головних джерел матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, виконує важливу роль у процесі забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування і характеризується своїм специфічним правовим режимом⁴.

Безпосередньо в чинному законодавстві визначення поняття «право комунальної власності на землю» немає. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає лише визначення права комунальної власності на майно. Земля є різновидом майна, особливість якого зумовлена її природним походженням. У ст. 83 ЗК України закріплено перелік земель, які є об'єктом права комунальної власності. Аналіз зазначених положень Закону України «Про місцеве самоврядування України» та ЗК України дає підстави для висновку, що в суб'єктивному розумінні законодавець визначає право комунальної власності на землю як право територіальної громади сіл, селищ і міст володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися та розпоряджатися на свій розсуд землями як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, забезпечуючи земельні та інші інтереси як усієї громади в цілому, так і її окремих частин.

Оскільки відповідно до ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁵ міські, селищні та сільські ОТГ є правонаступниками територіальних громад міст, селищ та сіл, які об'єдналися, то наведене вище визначення права комунальної власності на землю цілком правомірно можна застосувати і до об'єднаних територіальних громад.

Таким чином, у суб'єктивному значенні право комунальної власності на землю ОТГ являє собою гарантовану нормами законодавства України можливість і здатність територіальної громади набувати землі та земельні ділянки, а також володіти, користуватися й розпоряджатися ними безпосередньо або через створені нею органи місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 83 ЗК України об'єктами права комунальної власності територіальних громад є усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. На нашу думку, таке законодавче визначення земель як об'єктів права комунальної власності стосується об'єктного складу права власності традиційних територіальних громад міст, селищ та сіл, територія яких обмежена територією відповідного населеного пункту. Однак ми вважаємо, що воно не повністю відображає об'єктний склад

права власності територіальних громад міст, селищ та сіл. Адже згідно з п. 5 ст. 83 ЗК України такі територіальні громади можуть набувати землю у комунальну власність у разі: а) передачі їм земель державної власності; б) відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; в) прийняття спадщини або переходу в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною; г) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; ґ) виникнення інших підстав, передбачених законом. Водночас, не зважаючи на даний законодавчий припис, далеко не всі зазначені вище підстави набуття земель у комунальну власність використовуються на практиці. Проте набуло поширення застосування інститутів відумерлої спадщини та заповіту як підстави набуття у власність територіальних громад міст, селищ та сіл земель, у тому числі й розташованих за межами населених пунктів. Тому до земельних ділянок як об'єктів права комунальної власності територіальних громад міст, селищ та сіл слід віднести і земельні ділянки відумерлої спадщини, які перейшли у власність територіальної громади відповідно до ст. 1277 ЦК України, а також успадковані територіальною громадою за заповітом земельні ділянки, що перебували у приватній власності громадян.

Однак, враховуючи істотну різницю територій традиційних територіальних громад міст, селищ та сіл, які обмежені територіями відповідних населених пунктів, та ОТГ, які включають як території відповідних населених пунктів, так і території за їх межами, ми вважаємо, що законодавче визначення об'єктного складу права комунальної власності останніх потребує істотного коригування. Адже за межами населених пунктів у власності ОТГ громад перебувають не тільки земельні ділянки, які успадковані територіальними громадами за заповітом або набуті у порядку прийняття відумерлої спадщини, а й земельні ділянки, передані з державної власності у комунальну відповідно до ст. 117 ЗК України. Так, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад»⁶, по всій країні розпочався процес передачі цим громадам державних земель сільськогосподарського призначення, які знаходяться у межах території цих громад, але розташовані за межами населених пунктів, що входять до складу ОТГ.

Крім того, у Верховній Раді України перебуває на розгляді ряд законопроектів, які передбачають одномоментну передачу у комунальну власність ОТГ усіх земель державної власності, крім тих, які держава вирішить залишити у своїх власності. Одним із них є проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» № 4355, який прийнятий у першому читанні⁷.

Тому враховуючи викладене вище, ми пропонуємо відносити до об'єктів права комунальної власності ОТГ усі землі в межах і за межами населених пунктів, які належать до території таких громад, крім земель приватної та державної власності.

Суб'єктний склад права комунальної власності на землю визначений у ст. 80 ЗК України. Згідно з пунктом «б» цієї статті суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Таким чином, Закон містить чіткий припис про те, що суб'єктом права комунальної власності на землю є тільки територіальна громада.

Отже, територіальні громади можуть здійснювати право комунальної власності на землю у двох формах: безпосередньо та через обрані ними органи самоврядування – сільські, селищні, міські ради.

Водночас чинне земельне законодавство не визначає конкретних форм безпосередньої реалізації права власності на землю територіальними громадами. На нашу думку, до них можна віднести насамперед місцевий референдум. Можливість проведення такого референдуму була передбачена Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року. Згідно зі ст. 1 цього Закону місцеві референдуми могли проводитися шляхом прямого голосування жителів села, селища чи міста з метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами⁸. Однак з прийняттям 6 листопада 2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум»⁹ попередній Закон втратив чинність, а новий не передбачав можливості проведення місцевих референдумів. До того ж, згідно з рішенням Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 р. Закон України «Про всеукраїнський референдум» був визнаний неконституційним і в той же день втратив чинність¹⁰.

Близькими до цієї форми є й загальні збори всіх жителів населених пунктів, які проводяться з метою вирішення питань, пов'язаних із використанням, розпорядженням і реалізацією права власності на земельні ділянки комунальної власності. У цьому разі, на наш погляд, територіальні громади безпосередньо виконують розпорядницькі функції власника земель комунальної власності. Однак порядок проведення загальних зборів жителів населених пунктів, які й визнаються територіальними громадами, законом не врегульований. Тому незрозумілою є юридична сила прийнятих на таких зборах рішень. Крім того, проведення загальних зборів жителів ОТГ, особливо міських, уявляється неможливим через

значно більші території громад та кількість жителів, які проживають у громадах. Тому, на нашу думку, існує нагальна потреба розробки і прийняття Закону України «Про місцевий референдум», яким доцільно визначити і порядок проведення місцевих референдумів з питань здійснення права комунальної власності на землю в об'єднаних територіальних громадах.

Як було зазначено вище, територіальні громади здійснюють право комунальної власності на землю також через органи місцевого самоврядування. Цей спосіб реалізації права комунальної власності на землю є найбільш поширеним. Тому вважаємо, що дослідження правових питань здійснення ОТГ права власності на землю через створені ними органи самоврядування та вдосконалення відповідного законодавства є актуальним завданням науки земельного права України на сучасному етапі.

Як зазначає С.В. Бізікіна, територіальна громада є суб'єктом права власності на землю зі специфічними рисами; її слід розглядати як специфічний самостійний суб'єкт відповідної організаційно-правової форми (наприклад, як юридичну особу публічного права), що, з одного боку, надає їй можливість самостійно виконувати право власності на землю, а з іншого боку, набуває специфічних ознак, які відносяться тільки до суб'єкта земельних правовідносин¹¹. На наш погляд, територіальна громада, як і держава, які є суб'єктами права публічної (відповідно комунальної і державної) власності на землю, навряд чи може бути визнана юридичною особою. Адже згідно зі ст. 142 Конституції України територіальна громада є сукупністю жителів, які проживають на її території. Тому територіальні громади не підлягають державній реєстрації у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. У цьому реєстрі реєструються створені ними ради як юридичні особи публічного права.

Особливості земельно-правового статусу ОТГ відображаються насамперед у колі земельних правовідносин, суб'єктами яких є такі громади. Так, ОТГ є суб'єктами правовідносин земельної власності. Натомість вони не є суб'єктами земельно-управлінських правовідносин. Статусом суб'єктів земельно-управлінських правовідносин закон наділяє ради ОТГ, які хоча й обираються останніми, але наділені істотною управлінською самостійністю та навіть земельно-процесуальною незалежністю від самих громад.

Тому важко погодитися з висловленою у літературі точкою зору про те, що територіальна громада як суб'єкт права власності на землю є особливим управлінським апаратом, що розпоряджається відповідними земельними ресурсами¹². На наш погляд, запропоноване вище розуміння територіальної громади як особливого управлінського апарату, що здійснює право комунальної власності на землю, нівелює законні інтереси такої громади як власника землі та абсолютизує статус управлінського апарату в правовідносинах земельної власності. Вважаємо, що реалізація такої концепції у законодавстві спричиняє небезпеку визнання земель комунальної власності об'єктом права власності посадових осіб ради територіальної громади, яка здійснює право комунальної власності на землю від імені територіальної громади, а не від свого (ради) імені.

Слід підкреслити, що при реалізації територіальними громадами повноважень місцевого самоврядування функції здійснення права комунальної власності на землю та функції здійснення самоврядного управління землями є тісно взаємопов'язаними настільки, що деякі дослідники їх певною мірою отождожують. Так, І.В. Спасибо-Фатєєва зазначає, що повноваження управління є вторинними, вони залежать від волі власників і визначені ними, оскільки обсяг цих повноважень залежить від того, якими з них наділили власники (територіальні громади) місцеву раду¹³.

Однак ми вважаємо, що оскільки територіальна громада не визнається законом суб'єктом самоврядного управління активами громади, в тому числі й землями комунальної власності, то територіальні громади не можуть наділяти свої ради управлінськими повноваженнями у сфері охорони і використання земельних ресурсів на території громади. Такі повноваження надаються радам територіальних громад законом. Територіальна громада має можливість здійснювати контроль за реалізацією обраною нею радою управлінських повноважень лише через механізм виборів депутатів та голови ради.

Проте зазначене вище не означає, що територіальна громада не повинна мати юридичні інструменти щодо здійснення контролю за якістю управлінської діяльності створеної нею ради, зокрема, у питаннях використання та охорони земель комунальної власності та інших земель в межах території громади. На нашу думку, в Законі України «Про місцевий референдум», який пропонується прийняти, доцільно передбачити випадки, коли територіальна громада на місцевому (громадівському) референдумі могла б покласти на раду прискорення виконання певних управлінських повноважень у сфері використання та охорони земель або ж навпаки – обмежити право ради здійснювати певну управлінську діяльність в земельній сфері, якщо таке обмеження буде в інтересах територіальної громади.

Виходячи зі змісту земельного законодавства України, ОТГ здійснюють право комунальної власності на землю у трьох формах.

Першою з них є передача земельних ділянок комунальної власності в індивідуальне володіння і користування фізичним і юридичним особам з наданням їх у постійне користування (ст. 92 ЗК України), оренду (ст. 93 ЗК України), а також на праві емфітевзису та суперфіцію (ст. 102-1 ЗК України).

Другою формою здійснення ОТГ права комунальної власності на землю є виділення певних земель (земельних територій та окремих ділянок) для загального користування жителями територіальних громад та всіма іншими особами, які перебувають на відповідній частині території громади. До земель загального користування належать землі під дорогами, вулицями, площами, землі для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд тощо. На жаль, чинний ЗК України згадує тільки ті землі загального користування, які віднесені до категорії земель житлової та громадської забудови (ст. 38 ЗК України). Про можливість користування громадянами об'єктами благоустрою населених пунктів, до яких законом віднесені території загального користування (парки, майдани, площі, бульвари, проспекти, пляжі, вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди та інші території загального користування тощо), зазначається у ст. 17 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»¹⁴. Водночас практика свідчить, що землі загального користування можуть перебувати й у складі інших категорій земель, наприклад, у складі земель водного фонду (пляжі), рекреаційного призначення (сквери, парки тощо). Ми вважаємо, що законодавство має більш чітко врегулювати можливість здійснення міською та іншими об'єднаними територіальними громадами права комунальної власності на землю шляхом виділення їх під розміщення об'єктів загального користування. Очевидно, відповідні зміни мають бути внесені до ст. 83 ЗК України.

Третя форма здійснення ОТГ права комунальної власності на землю – зарахування земельних ділянок зі складу таких земель до запасу (ст. 19 ЗК України). На жаль, дана форма здійснення права комунальної власності на землю не набула належного розвитку в земельному законодавстві України. Фактично, найчастіше зарахування земельних ділянок до земель запасу відповідної категорії земель здійснюється в момент припинення права користування земельною ділянкою фізичною чи юридичною особою і трохи рідше – у момент викупу земельної ділянки приватної власності для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності (ст. ст. 146 і 147 ЗК України). Водночас ОТГ досить обмежені у застосуванні зарахування земельних ділянок до складу земель запасу для формування в перспективі різних земельних фондів (наприклад, для створення індустріальних парків, нових об'єктів природно-заповідного фонду, рекреації тощо). Тому вважаємо, що у ст. 83 ЗК України доцільно передбачити приписи, які б детально урегулювали питання здійснення ОТГ права комунальної власності на землю у формі віднесення їх до земель запасу.

Не зважаючи на те, що найбільш поширеною формою здійснення ОТГ права комунальної власності на землю є передача земель в індивідуальне володіння та користування, всі три форми є важливими для вирішення відповідних питань місцевого життя громади. Тому виключне право вибору форми здійснення права комунальної власності на землю має належати територіальній громаді.

ОТГ як суб'єкти права комунальної власності на землю, істотно відрізняються від інших суб'єктів права власності на землю, і передусім від фізичних та юридичних осіб.

По-перше, практично у всіх випадках участі земельних ділянок комунальної власності у цивільному (ринковому) обігу ОТГ представляють обрані ними ради як органи влади. Тому ми вважаємо, що територіальні громади доцільно визнавати первинними суб'єктами права комунальної власності на землю, а обрані ними ради – вторинними. Причому у випадках розходження між первинним і вторинним суб'єктом права комунальної власності на землю пріоритет має надаватися повноваженням ОТГ.

По-друге, представляючи інтереси територіальних громад, ради як учасники цивільного обігу земельних ділянок мають діяти у повній відповідності з приписами ч. 2 ст. 19 Конституції України про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому всі рішення територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності на землю, прийняті на референдумах, мають оцінюватися у світлі даного конституційного положення. Зокрема слід зазначити, що згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Причому держава здійснює функцію охорони всіх земель країни, включаючи й землі комунальної власності, шляхом прийняття належного землеохоронного законодавства, якого мають дотримуватися всі суб'єкти земельних правовідносин, та забезпечувати ефективний екологічний контроль, в рамках якого органи державної влади й органами місцевого самоврядування повинні бути наділені повноваженнями давати обов'язкові для виконання вказівки. Тому слід погодитися з висловленою у літературі точкою зору про те, що використання земель комунальної власності хоча і здійснюється за розсудом власника, але має бути ефективним¹⁵. Критерієм ефективності у таких випадках є норми законодавства України. Тому здійснення радою ОТГ правомочності щодо розпорядження земельними ділянками комунальної власності слід розглядати не тільки як право, а й як обов'язок первинного чи вторинного суб'єкта цього права щодо землі як основного національного багатства, яке перебуває під особливою охороною держави.

¹ Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

² Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴ Шульга М.В. Правові проблеми формування комунальної власності на землю / М.В. Шульга // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2003. – Вип. 6. – С. 81.

⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 44.

⁶ Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pitannya-peredachi-1>

⁷ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» № 4355 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610

⁸ Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 35. – Ст. 515.

⁹ Про всеукраїнський референдум: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44–45. – Ст. 634.

¹⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум»: рішення Конституційного Суду від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>

¹¹ Бізікін С.В. Періодизація нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні / С.В. Бізікін // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 1 (47). – С. 229.

¹² Данилко Н.І. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Наталія Іванівна Данилко; Нац. ун-т Одеська юридична академія. – Одеса, 2013. – С. 65–66.

¹³ Спасибо-Фатеева И. Вопросы управления государственной и коммунальной собственностью: частноправовой аспект / И. Спасибо-Фатеева // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 10. – С. 28.

¹⁴ Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>

¹⁵ Данилко Н.І. Вказана праця. – С. 71.

Резюме

Кулинич А.П. Особливості права комунальної власності на землю в об'єднаних територіальних громадах.

Аналізуються особливості становлення права комунальної власності на землю в об'єднаних територіальних громадах. Доводиться, що об'єднані територіальні громади доцільно визнати первинними суб'єктами права комунальної власності на землю, а обрані ними ради – вторинними суб'єктами цього права. Обґрунтовуються пропозиції щодо вдосконалення законодавства про право комунальної власності на землю об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: земля, об'єднана територіальна громада, рада громади, право комунальної власності на землю.

Резюме

Кулинич А.П. Особенности права коммунальной собственности на землю в объединенных территориальных громадах.

Анализируются особенности становления права коммунальной собственности на землю в объединенных территориальных громадах. Доказывается, что объединенные территориальные общины целесообразно признавать первичными субъектами права коммунальной собственности на землю, а избранные ими рады – вторичными субъектами этого права. Обосновываются предложения касательно совершенствования законодательства о праве коммунальной собственности на землю объединенных территориальных общин.

Ключевые слова: земля, объединенная территориальная громада, рада громады, право коммунальной собственности на землю.

Summary

Kulynych A. Peculiarities of right of communal ownership to land in consolidated territorial communities.

Peculiarities of formation of right of communal ownership to land in consolidated territorial communities are analyzed. It is proved that consolidated territorial communities should be recognized as preliminary subject of communal ownership to land and its radas – as secondary subject of communal ownership to land. Proposals regarding improvement of legislation on communal ownership to land in consolidated territorial communities are substantiated.

Key words: land, consolidated territorial community, rada of community, right of communal ownership to land.