



В. В. Носік,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
професор кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

УДК 349.4

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ І КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ ТА ПРОБЛЕМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ У СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

Розглядаються теоретичні й практичні аспекти реалізації норм чинного земельного законодавства з питань використання земель державної і комунальної власності в судовій практиці.

Ключові слова: земля, право на землю, право власності на землю, розмежування земель, право комунальної власності на землю, право державної власності на землю.

Починаючи з 1990 року й дотепер практика законотворення і правозастосування у сфері регулювання відносин власності виходить з того, що право власності на землю, а також на майно може здійснюватися лише в трьох економічних формах власності, що мають бути обов'язково закріплені в законах, у межах яких дозволяється реалізація суб'єктивних земельних та майнових прав. Так, наприклад, у перших законах України «Про економічну самостійність України» та «Про власність» було передбачено державну, колективну та індивідуальну (трудова) власність; у Законі України «Про форми власності на землю» 1992 року, а також у ЗК України 1992 року закріплювались державна, колективна та приватна форми власності; у ЗК України 2001 року та у Цивільному кодексі України 2003 року нормативно закріплені приватна, державна і комунальна форми власності на землю та майно.

При цьому заміна одних форм власності на інші проводилась у законах без будь-яко-

го науково-теоретичного і практичного обґрунтування необхідності відмови від однієї форми власності на землю і запровадження іншої, зокрема індивідуальної, приватної, колективної, комунальної. Проголошений у законах України «Про власність», «Про форми власності на землю» принцип рівноправності державної, колективної і приватної форм власності на землю насправді залишився політико-правовим гаслом, яке використовують там і тоді, де і коли це було вигідним для захисту тих чи інших політичних інтересів. В реальній же дійсності юридичної рівності названих форм власності не було і немає, оскільки пріоритетною формою власності у чинному ЗК України все ж таки вважається державна власність. Пояснюється це тим, що українська правова система, з одного боку, успадкувала від радянського права окремі ідеологічні й адекватні їм юридичні постулати щодо форм права власності, які закріплюються у законодавстві та реалізуються на практиці, з другого – запрова-

джує елементи англосаксонської, континентальної та інших правових систем світу з питань права власності на землю.

У результаті в Україні більшість реформаційних перетворень у сфері відносин власності на землю і регулювання земельних відносин не мають системної і логічної завершеності, що підтверджується теоретичними висновками і узагальненнями судової практики з питань застосування земельного та іншого законодавства при вирішенні земельних спорів, негативними наслідками передавання земель у колективну власність і розпаювання земель КСП, невдалою спробою законодавчого врегулювання процесу розмежування земель державної і комунальної власності, наявними соціальними конфліктами у сфері розподілу і перерозподілу земель тощо.

У сучасній земельно-правовій науці, а також у доктрині цивільного права України, дослідження юридичної природи здійснення права власності на землю поки що обмежується теоретичним і прикладним аналізом тих форм власності на землю, які закріплені у законодавстві. При цьому в науковій юридичній літературі вченими висловлюються різні погляди, думки, пропозиції щодо необхідності законодавчого закріплення форм власності на землю і на майно. Наявний у теорії права різний спектр поглядів вчених на проблему здійснення права власності на землю шляхом законодавчого закріплення економічних форм власності свідчить про незавершеність наукових дискусій з цих питань і необхідність поглибленого дослідження та подальшого обговорення означеної проблеми у контексті конституційних положень та імперативів щодо права власності на землю Українського народу.

За Конституцією України (ст. 13) земля та інші природні ресурси в межах території України є об'єктами права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади і місцевого самоврядування у межах, визначених цією Конституцією. У ч. 2 ст. 14 Конституції України передбачено, що право власності на землю гарантується і набувається та реалізу-

ється громадянами, юридичними особами і державою виключно відповідно до закону. Згідно зі ст. 142 Основного Закону держави матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Отже, у Конституції України не закріплюються обов'язкові форми власності на землю.

Водночас у ЗК України юридична модель правового регулювання земельних відносин в Україні базується на трьох обов'язкових формах власності на землю – приватній, комунальній і державній, у межах яких мають здійснюватися суб'єктивні права власності і користування земельними ділянками. Тому за ЗК України одним з основних наслідків завершення земельної реформи в Україні має стати розподіл і перерозподіл земель за формами власності не лише шляхом утвердження приватної власності на земельні ділянки, а й формування комунальної власності на землю як рівноправної з державною власністю на землю відповідно до закону. Наявність очевидних колізій між Конституцією України і ЗК України є однією з причин неоднакового застосування судами норм ЗК України та інших законів з питань визначення правового режиму земель державної і комунальної власності та здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки у таких формах власності.

На момент прийняття чинного ЗК України від 25 жовтня 2001 року в економічній, аграрній, правовій доктринах теоретично вбачалось, що досягати позитивного результату земельних перетворень у відносинах власності на землю можна буде за умови, якщо на території України провести розмежування земель державної і комунальної власності у передбаченому законом порядку. Водночас практичні потреби у необхідності розмежування земель державної і комунальної власності, а також можливі негативні наслідки такого розмежування не були науково доведені. Незважаючи на це, у чинному ЗК

України теоретичні ідеї з розмежування земель державної і комунальної власності все ж таки знайшли своє нормативне вираження.

Зокрема у статтях 83–84 ЗК України було закріплено загальний принцип віднесення земель до державної і комунальної власності, а також визначені основні засади з розмежування таких земель відповідно до закону. При цьому у п. 1 ст. 84 цього Кодексу було встановлено, що у державній власності перебувають всі землі України, за винятком земель приватної і комунальної власності. Водночас у п. 12 розд. X «Перехідні положення» (з наступними змінами і доповненнями) було закріплено порядок розпорядження землями державної власності до їх розмежування між комунальною і державною власністю. Саме таким способом в Україні було запроваджено перехідну юридичну модель правового регулювання земельних відносин, яка виключала можливість застосування положень норм статей 17, 83–84, 122–123, 142, 149 ЗК України в частині здійснення права державної і комунальної власності на землю і закріплювала інші критерії визначення правового режиму земель залежно від того, у межах чи за межами населеного пункту розташована земельна ділянка, а також залежно від того, чи перебували земельні ділянки у користуванні державних підприємств або господарських товариств з часткою державної власності у їх статутному фонді, які підлягали приватизації.

З метою забезпечення реалізації положень ЗК України в лютому 2004 року було прийнято закон України «Про розмежування земель державної і комунальної власності», в якому було закріплено поняття, об'єкти, суб'єкти і порядок проведення розмежування земель між державою і територіальними громадами. За цим законом суть такого розмежування полягала у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави шляхом визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної і комунальної власності.

Хоч цей закон і набув чинності, однак з

причин об'єктивного і суб'єктивного характеру свого функціонального призначення не виконав, оскільки не забезпечив розмежування земель між державою і територіальними громадами, не створив належних передумов для здійснення гарантованих Конституцією України суб'єктивних прав на земельні ділянки та функціонування ефективного механізму правового регулювання земельних відносин на основі закріплених у законі трьох форм власності – приватної, державної і комунальної, і тому був скасований Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань розмежування земель державної і комунальної власності» від 6 вересня 2012 року, який набрав чинності з 1 січня 2013 року і по-іншому врегулював відносини з визначення правового режиму земель державної і комунальної власності, закріпивши нову юридичну модель здійснення права державної і комунальної власності на землю.

Узагальнено юридична сутність таких законодавчих новел полягає у такому: 1) скасовується законодавчо закріплене поняття «розмежування земель державної і комунальної власності на землю» як юридична категорія; 2) зникає потреба у проведенні комплексу робіт з формування земельних ділянок та визначення їх меж в натурі (на місцевості) між державою і територіальними громадами; 3) визначаються критерії віднесення тих чи інших земель до комунальної чи державної власності, а саме: а) межі населених пунктів; б) належність розташованих на земельних ділянках об'єктів нерухомості до державної чи комунальної власності; в) закріплені підстави набуття права комунальної і державної власності на земельні ділянки; г) визначені підстави та умови передачі земель з державної власності у комунальну і навпаки; д) передбачено механізм переходу прав на земельні ділянки; е) визначено систему і повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування у здійсненні права державної і комунальної власності на землю; є) передбачено державну реєстрацію земель і речових прав на земельні ділянки державної і комунальної влас-

ності; ж) з 1 січня 2013 року землі вважаються розмежованими.

З огляду на ці та інші законодавчі новели у правовому регулюванні земельних відносин, об'єктом яких є землі державної і комунальної власності, можна визначити три основних періоди щодо визначення правового режиму земель державної власності, формування і легалізації права комунальної власності на землю, набуття і реалізації суб'єктивних прав на земельні ділянки державної і комунальної власності, а саме: перший – з 18 грудня 1990 року до 31 грудня 2001 року; другий – з 1 січня 2002 року до 31 грудня 2012 року; третій розпочався з 1 січня 2013 року і продовжується тепер.

Відтак правовий режим земель державної і комунальної власності на землю і порядок здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки має визначатись у судовій практиці застосування земельного законодавства з врахуванням названих вище періодів законодавчого закріплення земельної юрисдикції органів державної влади і місцевого самоврядування щодо розпорядження землею і регулювання земельних відносин. При цьому під розпорядженням землями державної власності слід розуміти реалізацію органами державної влади і місцевого самоврядування передбачених законом дій, функцій і повноважень, спрямованих на забезпечення розподілу і перерозподілу земель державної власності, правомірною набуття фізичними і юридичними особами прав на землю, використання і охорони землі, передачі, відчуження земельних ділянок, захисту суб'єктивних земельних прав тощо.

Аналітичний огляд матеріалів судової практики з питань вирішення земельних спорів показує, що органи судової влади при визначенні правового режиму земель тих чи інших категорій чи земельних ділянок часто густо припускаються юридичної помилки, вважаючи, що до 1 січня 2013 року органи місцевого самоврядування здійснювали розпорядження землями комунальної власності, тоді як насправді до названої дати сільські,

селищні і міські ради за ст. 13 Конституції України здійснювали на своїй території права власника на землю від імені Українського народу, а за ЗК України здійснювали регулювання земельних відносин на землях державної власності, а також розпорядження такими землями відповідно до закону, по-перше, у межах населених пунктів, по-друге, за межами сіл, селищ і міст земельними ділянками з розташованими на них об'єктами нерухомості права комунальної власності.

Оскільки за названим вище Законом від 6 вересня 2012 року розмежування земель вважається завершеним, то з 1 січня 2013 року органи місцевого самоврядування у визначених ЗК України правових межах від імені територіальної громади мають забезпечувати, з одного боку, реалізацію таких прав власника землі як володіння, користування і розпорядження, оскільки суб'єктом права комунальної власності виступає територіальна громада, з другого – забезпечувати державне і самоврядне регулювання земельних відносин на території громади як суб'єкти здійснення делегованих владних і власних повноважень відповідно до Конституції України щодо гарантування місцевого самоврядування.

Реалізація таких повноважень сільськими, селищними і міськими радами повністю узгоджується зі ст. 142 Конституції України, ЗК України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законодавчими актами. Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями п. 2 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери її компетенції та вирішення якого не доручено жодному іншому органу¹.

Виходячи з подвійного правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів здійснення права комунальної власності

¹ Офіційне тлумачення частини першої статті 142 див. в Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій).

на землю, а також суб'єктів здійснення місцевого самоврядування та делегованих владних повноважень і прийнятих ними рішень має визначатись юрисдикція органів судової влади у вирішенні земельних спорів з огляду на приватно-публічний характер земельних відносин.

Встановлення дійсного правового режиму земель у судових спорах має базуватися також на положеннях і нормах чинного земельного та іншого законодавства щодо складу земель, їх поділу на категорії за основним цільовим призначенням, форм власності на землю і права власності на земельні ділянки, місця розташування земельної ділянки (у межах чи за межами населеного пункту), юридичних наслідків встановлення меж населених пунктів для власників землі і землекористувачів, органів державної влади і місцевого самоврядування в частині розпорядження землею у межах і за межами населених пунктів, підстав, умов, способів і порядку припинення права власності та права користування земельними ділянками тощо.

Однією з ключових законодавчих новел є визначення у ЗК України земель як об'єктів права комунальної власності, оскільки без об'єктів не може йтися про суб'єктний склад, зміст та виникнення земельних правовідносин. Відповідно до п. 2 ст. 83 ЗК України, у комунальній власності перебувають по-перше, усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної і державної власності; по-друге, земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди та інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади незалежно від їх місця розташування; по-третє, земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ і організацій (п. 3 розд. II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 6 вересня 2012 року).

Науковий аналіз змісту названої статті кодексу показує, що встановлення юридичного факту наявності чи відсутності меж населених пунктів є одним з ключових доказів щодо віднесення земель до комунальної чи

державної власності. Адже згідно зі ст. 46 Закону України «Про землеустрій» складовою частиною проекту землеустрою щодо встановлення і зміни меж населеного пункту є перелік земельних ділянок державної власності (із зазначенням їх кадастрових номерів, місцезнаходження, площі та цільового призначення), які переходять у комунальну власність відповідної територіальної громади. Порядок визначення та встановлення меж населених пунктів передбачений нормами ЗК України, а також іншими законами з питань планування територій та регулювання містобудівної діяльності на підставі розробленого і затвердженого в установленому порядку Генерального плану населеного пункту.

Водночас для більшості сіл, селищ і міст України межі залишаються не встановленими, що негативно впливає на здійснення права комунальної, державної і приватної власності і значно ускладнює вирішення судами земельних спорів. Враховуючи такі юридичні й фактичні обставини, законом від 6 вересня 2012 року передбачено, що якщо межі сіл, селищ, міст не встановлені відповідно до вимог статей 174, 175 та 176 Земельного кодексу України, визначення меж земель державної та комунальної власності здійснюється з урахуванням меж населених пунктів, зазначених у Державному земельному кадастрі. Аналіз змісту цієї норми порівняно з нормами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» показує, що у них закріплюються два способи визначення меж населених пунктів, а саме: на основі містобудівної документації і даних державного земельного кадастру.

Як закріплено у ст. 83 ЗК України, об'єктами права комунальної власності у межах населених пунктів є всі землі. При цьому кодекс не розкриває поняття «усі землі». З погляду визначення правового режиму земель комунальної та інших форм власності це поняття має включати передусім склад земель відповідно до їх поділу за основним цільовим призначенням на категорії, а також за функціональним використанням земельних ділянок кожної з цих категорій земель. Це

означає, що апріорі у межах населених пунктів у комунальній власності територіальної громади на праві володіння, користування і розпорядження можуть бути всі 9 категорій земель, які закріплені у ст. 19 ЗК України.

Згідно з ч. 3 ст. 173 ЗК України включення земельних ділянок у межі району, села, селища, міста, району в місті не тягне за собою припинення права власності і права користування цими ділянками, крім земельних ділянок, визначених ч. 4 цієї статті. Зокрема, землі та земельні ділянки державної власності, включені в межі населеного пункту (крім земель, які не можуть передаватися у комунальну власність), переходять у власність територіальної громади. Рішення про встановлення меж населеного пункту та витяги з Державного земельного кадастру про межу відповідної адміністративно-територіальної одиниці та про відповідні земельні ділянки, право власності на які переходить до територіальної громади, є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки.

З буквального тлумачення норми ст. 83 ЗК України в частині «усі землі, крім земель приватної і державної власності» вбачається, що у межах населених пунктів здійснення права комунальної власності на землю поєднується із здійсненням права державної та приватної власності, що значно ускладнює визначення правового режиму земель і земельних ділянок у разі застосування норм земельного законодавства у судовій практиці на сучасному етапі формування комунальної і державної власності на нових правових засадах.

Адже з набранням чинності Законом України від 6 вересня 2012 року з 1 січня 2013 року в державній власності залишаються розташовані у межах населених пунктів земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності; які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; які належать до земель оборони. При цьо-

му право державної власності на землю набувається і реалізується державою через органи виконавчої влади відповідно до повноважень, визначених ЗК України. Зокрема, право розпорядження такими землями державної власності у межах населених пунктів має здійснюватися з додержанням вимог статей 117, 122 та інших статей ЗК України.

Вбачається, що така юридична конструкція здійснення права державної власності у межах населених пунктів різними виконавчими органами влади не може бути ефективною, оскільки в неї закладено конфлікт державних, громадських і приватних інтересів щодо землі, внаслідок чого передбачається виникнення різних видів земельних спорів щодо набуття прав на землю, сплати земельного податку, планування територій, контролю за використанням і охороною земель тощо. Тому, розглядаючи земельні спори у межах населених пунктів, суди мають, перш за все, встановити належність земель до державної, комунальної чи приватної власності, що не так просто буде зробити через закріплені у законах два різні способи визначення меж населених пунктів – на основі містобудівної документації та матеріалів державного земельного кадастру.

Підсумовуючи проведений теоретичний аналіз реалізації деяких законодавчих новел щодо права комунальної і державної власності на землю у судовій практиці, можна стверджувати, що внесені до ЗК України зміни і доповнення в частині визначення правових підстав виникнення і реалізації права комунальної і державної власності на землю після невдалої спроби врегулювати ці питання шляхом розмежування земель між державою і територіальними громадами закладають правові засади нової юридичної моделі правового регулювання земельних відносин в Україні на основі формування комунальної, державної власності та приватної власності на землю, а також здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки та їх юрисдикційного захисту в органах судової влади. Водночас закріплений у нормах земельного законодавства механізм правового регулювання земельних відносин у межах

названих форм власності на землю не можна вважати досконалим з огляду на наявність у ньому таких юридичних дефектів як прогалини чи колізії окремих норм ЗК України, цього кодексу з іншими законодавчими актами, наявність значної кількості органів державної влади, які мають повноваження щодо земель державної власності різних категорій та функціонального використання. Оскільки закріплена у ЗК України юридична модель здійснення права власності на землю на основі трьох обов'язкових форм власності

на землю не узгоджується з Конституцією України щодо права власності на землю Українського народу, вбачається за доцільне розробити і прийняти відповідно до Конституції України не кодифікований закон, а конституційні закони про власність на землю, про використання земель, про охорону землі як основного національного багатства, а також закони з питань інституційно-функціонального регулювання земельних відносин в Україні.

Носик В. В. Правовой режим земель коммунальной и государственной собственности: законодательные новеллы и проблемы их реализации в судебной практике.

Рассматриваются теоретические и практические аспекты реализации норм действующего земельного законодательства по вопросам использования земель государственной и коммунальной собственности в судебной практике.

Ключевые слова: земля, право на землю, право собственности на землю, размежевание земель, право коммунальной собственности на землю, право государственной собственности на землю.

Nosik V. V. The legal regime of state and communal right ownership of land: the legislative news and the problem realization at the court practice.

The article deals with theoretical and practical aspects of land law realization of issues land use of state and communal right ownership at the court practice.

Key words: land, land right, right ownership of land, land delimitation, communal right ownership of land, state right ownership of land.
