

## СПЕЦИФІКА ПРИПИНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ФОРМ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

КИРЄЄВА Ірина Валеріївна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 349.6

*В статті розглянуто нормативно-правове регулювання припинення права державної та комунальної власності на природні ресурси. Названі основні підстави припинення права державної та комунальної власності на природні ресурси та специфічні, характерні для кожної з цих форм власності. Предлягається законодавчо закріпити підстави припинення комунальної форми власності, оскільки Земельний кодекс України, закріпив підстави набуття територіальною громадою права власності на землю, повинен передбачати також підстави та порядок припинення прав, які мають відповідну специфіку.*

**Ключові слова:** державна власність, природні об'єкти, комунальна власність, припинення права державної власності на природні ресурси, припинення комунальної власності, припинення права власності на природні ресурси.

Більшість земель України перебуває в державній та комунальній власності. Публічний характер структури державної та муніципальної власності багато в чому зумовлює схожість підстав припинення такого права власності на природні ресурси [1, с.21], наприклад, відсутність можливості конфіскації земель таких форм власності, примусового відчуження земельних ділянок у цих власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб тощо. Припинення права власності на землю та інші природні ресурси вже було об'єктом

дослідження в працях окремих вчених, зокрема: М.В. Шульги, С.В. Разметаєва, Т.Н. Малої, О.А. Вівчаренко та ін. Проте основна увага ними приділяється саме проблемам нормативно-правового регулювання припинення приватної власності, тоді як припинення публічних форм права власності зазвичай залишається недостатньо дослідженим. Проте на сьогодні більшість земельних ресурсів перебуває саме в публічних формах власності і належне всебічне регулювання питань виникнення, реалізації та припинення публічних форм власності на землю є, зокрема, запорукою гарантування захисту права приватної власності.

Метою статті є висвітлення специфіки та прогалин правового регулювання підстав припинення державної та комунальної форм власності на землю, пошук шляхів вдосконалення правового регулювання припинення права публічної власності на землю.

Припинення права державної та комунальної власності може мати місце за наявності згоди власників таких земель – держави в особі відповідних органів виконавчої влади та територіальних громад в особі відповідних органів місцевого самоврядування [2, с. 86-87]. Закон допускає й припинення права державної власності, за якими-небудь примусовими підставами без добровільної згоди власника [3, с.30]. Теж саме можна сказати і про припинення права комунальної власності на землю.

Мова йде про вилучення земельної ділянки за рішенням суду у зв'язку з визнанням дій органів місцевого самоврядування неправомірними. До таких примусових підстав можна віднести, наприклад, визнання рішень, дій та угод, що лежать в основі набуття права державної чи комунальної власності на деякі землі недійсними (у тому числі при визнанні неправомірним викупу земельних ділянок для суспільних потреб; оскільки органи державної влади та місцевого самоврядування уповноважені, виступаючи від імені і в інтересах усього народу України або відповідних територіальних громад, здійснювати повноваження власника) тощо. Примусове припинення права державної та комунальної власності на землю може мати місце за рішенням суду [2, с.86-87].

Загальними підставами припинення права державної та комунальної власності на землю є:

1) приватизація земель, які перебувають у власності держави або, відповідно, територіальних громад. Моментом припинення права державної чи комунальної власності на земельну ділянку у зв'язку з приватизацією слід вважати момент набуття права власності на неї відповідними громадянами;

2) укладення уповноваженими органами цивільно-правових угод про перехід права власності на земельну ділянку, в тому числі і відповідно до міжнародних договорів [2, с.86-87], тобто вибуття з-під юрисдикції держави певної частини її території. Однак варто зауважити, що укладання міжнародних договорів щодо переходу права власності на окрему частину території країни є виключно прерогативою держави;

3) передача земельної ділянки державної власності у комунальну власність або передача земельної ділянки комунальної власності у власність держави.

Разом з тим слід зазначити, що окрім загальних підстав припинення права державної та комунальної власності на землю, є й специфічні, властиві кожній з цих форм власності окремо.

Зокрема, припинення права державної власності на землю можливе внаслідок роз-

межування земель державної та комунальної власності [2, с. 86-87].

Особливістю підстав припинення права державної власності на землю є те, що держава, як землевласник, виражає свою волю у нормативному порядку [4, с. 92]; тобто специфічною ознакою державної власності на землю є те, що держава виступає одночасно і як суверен, і як суб'єкт права власності. Однак, як зауважує О.А. Вівчаренко, правомочності держави як власника землі і як носія політичної влади (суверена), що здійснює територіальне верховенство, є тотожними, лише коли держава встановлює загальні засади земельної власності, землекористування, кадастру тощо [5, с.88-92]. Одними з таких засад права власності на землю й землекористування є підстави припинення відповідних відносин.

Таким чином, припинення державної власності на землю має місце виключно за волею держави, але держави не просто як власника відповідних природних ресурсів, а як публічно-правового суверена, що одночасно виступає власником більшості природних ресурсів та зобов'язує самого себе шляхом видання владно-правових приписів відмовлятися від належного йому права власності на відповідний природний ресурс за наявності передбачених законом підстав. Примусове припинення права державної власності за рішенням суду може відбуватися, зокрема, тоді, коли компетентні органи держави відмовляються виконати встановлений нормативно-правовими актами обов'язок щодо передачі права власності на землю іншим суб'єктам.

Як зазначає О.А.Вівчаренко, у положеннях чинного Земельного кодексу відображається штучна нерівність як при захисті права власності, так і при відповідальності за порушення земельного законодавства [5, с. 92]. Дійсно, важко не погодитися з цією думкою, оскільки, наприклад, підстави припинення прав на землю, передбачені статтями 140 та 141 Земельного кодексу, звертаються до юридичних та фізичних осіб, що зумовлює те, що застосування такої еколого-правової санкції (а саме, земельно-правової) як примусове припинення відносин публічної власності на землю внаслідок

порушення уповноваженими особами вимог земельного законодавства є принципово неможливим.

Положення ст. 13 Конституції України про те, що власність зобов'язує, стосується всіх форм власності на землю, у тому числі й публічних.

Доцільним було б законодавчо зазначити, що в Україні держава, територіальні громади, фізичні та юридичні особи можуть здійснювати належні їм права власності на землю, ліси, надра та інші природні ресурси, які відповідно до законодавства можуть знаходитися у власності таких осіб лише в тій частині, в якій це не спричиняє шкоди навколишньому природному середовищу та не порушує прав та законних інтересів інших осіб. Уявляється, що подібна норма повинна посісти гідне місце в Законі України „Про охорону навколишнього природного середовища” [6], який на сьогодні, можна сказати, виконує роль комплексного нормативно-правового акту, що регулює питання охорони довкілля в цілому і є базою, що містить загальноекологічні принципи для інших природоресурсних нормативних актів. Таке положення, що водночас є найважливішим принципом відносин власності на природні ресурси, який є продовженням конституційного принципу, передбаченого ч.3 ст. 13 Основного Закону: „Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству”, – повинно бути закріплено в майбутньому Екологічному кодексі України в разі його прийняття.

У зв'язку з зазначеною необхідністю захисту права на земельні ділянки всіх форм власності, слушною уявляється пропозиція О.В. Вівчаренка, який пропонує доповнити ст. 154 Земельного кодексу України частиною 3, у якій встановити відповідальність посадовців владних органів за порушення права власності територіальних громад та держави і визначити на рівні закону нікчемність угод, що порушують права громад [5, с. 92]. Така думка є цілком логічною, оскільки визнання угоди недійсною як спосіб захисту прав на земельні ділянки закріплений лише по відношенню до відповідних прав громадян та юридичних осіб

(п. „в” ч. 3 ст.152 ЗК). Зазначену гарантію захисту прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки можна розглядати і як підставу припинення певних земельних правовідносин, що розглядатиметься далі. Проте ані такої підстави припинення земельних правовідносин (власності чи користування), як визнання недійсною угоду, що порушує право держави чи територіальної громади на землю, ані відповідного способу захисту прав територіальних громад чи держави на земельні ділянки Земельний кодекс України не передбачає [7]. Тому, якщо виходити з принципу рівності всіх форм власності, то на рівні закону слід визначити не лише нікчемність тих угод, що порушують права громад, але й тих, що порушують права держави.

Підстави припинення права комунальної власності на землю також мають деякі особливості, пов'язані з певною специфікою права комунальної власності на землю. Зокрема, відповідно до ст.13 Конституції України, від імені Українського народу права власника на всі природні ресурси, в тому числі й на землю, здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто місцеві ради виступають представниками інтересів частини Українського народу, а саме відповідних територіальних громад. Іншими словами, особливістю комунальних земель є їх спрямованість на забезпечення задоволення інтересів значного кола осіб, об'єднаних поняттям “територіальні громади” адміністративно-територіальних одиниць. Земля, як і будь-яке інше майно, повинна забезпечувати інтереси відповідної територіальної громади. Ця особливість землі, що знаходиться у комунальній власності, відрізняє її від земель приватної власності, використання яких спрямоване на задоволення потреб окремих фізичних або юридичних осіб.

Наявність зазначеної специфіки зумовлює й особливості підстав припинення відносин права комунальної власності на землю, які дещо різняться від тих підстав, які передбачені ст.140 Земельного кодексу України. Так, однією з них є добровільна відмова територіальних громад від належ-

ної їм земельної ділянки. Наприклад, це має місце при передачі автомобільних доріг, спортивних споруд чи об'єктів культури з комунальної в державну власність. Особливістю такої підстави припинення відносин комунальної власності є те, що у зазначених випадках земля може переходити тільки до державної форми власності у разі згоди відповідних органів виконавчої влади. Таке положення є цілком логічним, оскільки, по-перше, землі, які знаходяться під автомобільними шляхами, не можуть передаватися у приватну власність і, по-друге, неможливо передавати відповідні земельні ділянки комунальної форми власності, що розташовані у межах одних населених пунктів, у власність територіальних громад інших населених пунктів.

Оскільки суб'єктом комунальної власності може бути виключно територіальна громада того чи іншого населеного пункту як адміністративно-територіальної одиниці, то адекватно цьому, із втратою відповідною територією статусу самостійної адміністративно-територіальної одиниці землі, що належать територіальним громадам цих населених пунктів, переходять у власність територіальних громад інших населених пунктів у разі об'єднання їх в одну адміністративно-територіальну одиницю. В інших випадках зазначені землі стають об'єктами права державної власності, тому що відповідно до ст.84 Земельного кодексу у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. Землі приватної та державної форми власності, які знаходяться на території населених пунктів, що ліквідуються, не змінюють форми власності. Тобто ліквідація того чи іншого населеного пункту є специфічною підставою припинення права власності на землю, що властива лише комунальній формі власності.

До специфічних підстав припинення праводносин комунальної власності також слід віднести вилучення земель комунальної власності для забезпечення державних потреб. Остання підстава має самостійне значення у разі виникнення необхідності створення об'єктів, землі яких не можуть знаходитися у власності терито-

ріальних громад відповідно до закону. Зазначені підстави потребують законодавчого закріплення, оскільки Земельний кодекс України, закріпивши підстави набуття територіальною громадою права власності на землю, повинен передбачати й підстави та порядок припинення прав, які мають відповідну специфіку.

Виходячи з аналізу особливостей розглянутих підстав припинення права публічної власності на землю, можна зробити декотрі висновки. Підстави припинення названого права мають окремі спільні риси, це обумовлено тим, що земельні ділянки, які знаходяться у власності держави або територіальної громади, покликані забезпечувати інтереси значного кола осіб. Різниця між підставами припинення права державної та комунальної власності також ґрунтується на відповідному колі суб'єктів, інтереси яких повинна забезпечувати та чи інша форма права публічної власності на землю. Іншими словами, специфіка підстав припинення державної власності на землю полягає в тому, що ці землі повинні відбивати необхідність врахування інтересів усіх територіальних громад, фізичних та юридичних осіб у межах всієї держави; тоді як особливості підстав припинення комунальної власності на землю пов'язані з необхідністю забезпечувати інтереси лише окремої територіальної громади.

Слід також зазначити, що припинення права державної власності пов'язане з виконанням нею подвійної ролі. З одного боку держава видає владні приписи, які стосуються, зокрема, й підстав припинення прав власності, а з іншого – держава, як землевласник, сама повинна діяти в межах цих приписів. У зв'язку з чим особливого значення набуває запровадження правових механізмів, що забезпечують захист прав інших осіб, зокрема, й власників природних ресурсів.

Матеріальні засади припинення права власності на землю публічних суб'єктів, якими є підстави припинення цього права, реалізуються за допомогою певного механізму, а саме порядку припинення відповідного права, якому доцільно приділити увагу у подальших дослідженнях.

### АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано нормативно-правове регулювання припинення права державної та комунальної власності на природні ресурси. Названі загальні підстави припинення права державної та комунальної власності на природні ресурси та специфічні, властиві кожній з цих форм власності окремо. Встановлено, що різниця між підставами припинення права державної та комунальної власності також ґрунтується на відповідному колі суб'єктів, інтереси яких повинна забезпечувати та чи інша форма права публічної власності на землю. Запропоновано законодавчо закріпити підстави припинення комунальної форми власності, оскільки Земельний кодекс України, закріпивши підстави набуття територіальною громадою права власності на землю, повинен передбачати й підстави та порядок припинення прав, які мають відповідну специфіку.

### Література

1. Малая Т.Н. К вопросу о формах реализации права собственности на природные ресурсы // Т.Н. Малая / Экологическое право. – 2003. – №6. – с.21-22.
2. Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.) [Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.] ; за ред. М. В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.

### SUMMARY

In the article the normatively-legal adjusting of stopping of right of state and communal ownership is analysed on natural resources. The general basing of stopping of right of state and communal ownership is adopted on natural resources and specific, peculiar to each of these patterns of ownership separately. It is suggested legislatively to fasten the grounds of stopping of communal pattern of ownership, as the Landed code of Ukraine, fastening the grounds of acquisition territorial mass of right of ownership on earth, must envisage grounds and order of stopping of rights that have a corresponding specific also.

3. Разметаев С. В. Право собственности на природные ресурсы в Украине / С. В. Разметаев. – Х. : КОНЭКС ЛТД, 1995. – 56 с.
4. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М.В. Шульга. – Харьков: Фирма “Консум”. – 1998. – 224 с.
5. Вівчаренко О.А. Проблеми гарантій охорони права власності на землю в Україні // О.А.Вівчаренко /Право України. – 2003. – №12. – С. 88-92.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 26 червня 1991 р. – Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
7. Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. – Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.