

ЧИ Є В УКРАЇНІ ЗЕМЛІ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ?



А. М. Мірошніченко,
адвокат, доктор юридичних наук, завідувач кафедри земельного та аграрного права, заступник декана юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка



А. І. Ріпенко,
кандидат юридичних наук, начальник відділу правової експертизи юридичного департаменту Одеської міської ради

Питання розмежування земель державної та комунальної власності вже тривалий час вважається надзвичайно **актуальним** у доктрині земельного права. Його дослідженню присвятили свої праці такі науковці, як І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, А. Г. Мартин, В. В. Носік, А. Д. Юрченко та інші.

За даними Державного агентства земельних ресурсів України, земель комунальної власності нині в Україні просто немає¹. На даний час у правовій доктрині переважає думка, за якою землі комунальної власності виникнуть в Україні лише після розмежування земель державної та комунальної власності за складною землевпорядною процедурою, передбаченою сьогодні Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» (далі – Закон «Про розмежування ...»). При цьому за такого підходу самого «кінцевого результату» розмежування сьогодні не можна досягнути навіть теоретично, адже дотепер не затверджено форму державного акта на право комунальної власності на землю, з отриманням (та реєстрацією) якого прийнято пов'язувати «остаточне» розмежування і момент виникнення права власності територіальних громад на землі.

Міркуючи таким чином, слід визнати, що лише за умови здійснення розмежування згідно із Законом «Про розмежування ...» буде створено належну матеріальну основу місцевого самоврядування – адже очевидно, що без земель комунальної власності місцеве самоврядування нормально функціонувати не може. Неможливою стає «повноцінна» реалізація правомочностей (прав) власника земель і окремих земельних ділянок. Своєю чергою, без нормального функціонування місцевого самоврядування сучасне суспільство також уявити неможливо, оскільки саме місцеве самоврядування забезпечує вирішення питань місцевого значення з максимальним врахуванням інтересів конкретної громади. За своєю суттю місцеве самоврядування – це право громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140 Конституції України). Чимало проблем, з якими стикається сьогодні пересічний українець, є прямим наслідком того, що місцеве самоврядування не виконує своїх функцій, у тому числі через відсутність реальних важелів впливу на певні відносини та належно сформованої матеріально-фінансової бази.

Необхідність розмежування земель державної та комунальної власності є загальноновизнаною в суспільстві. Однак, незважаючи на те, що правові засади цього процесу були встановлені ще у 2001 р. при прийнятті чинного Земельного кодексу України (далі – ЗКУ), 1 серпня 2002 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної та комунальної власності», а 5 лютого 2004 р. – спеціальний Закон «Про розмежування ...», розмежування відповідно до встановлених правил досі не проведено.

Причина цього – вкрай невдалий механізм розмежування, який ґрунтується на необхідності одномоментного розподілу між державою та територіальними громадами величезних площ земель в натурі (на

Обґрунтовується думка, за якою після прийняття Земельного кодексу України безпосередньо на підставі його положень частину «земель Українського народу» було визнано комунальною власністю, а частину – державною. У певних випадках, коли була відсутня належна визначеність щодо меж земельних ділянок, такі межі підлягають уточненню згідно із правилами, встановленими Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

Ключові слова: право власності на землю, комунальні землі, державні землі, розмежування земель державної та комунальної власності

¹ Поточний архів Державного агентства земельних ресурсів України.

місцевості) із виготовленням складної та дорогої землевпорядної документації, її затвердженням, перенесенням меж ділянок в натуру та ще й видачею державного акта на право комунальної власності (ст. 14 Закону). За оцінками Держземагентства (дещо заниженими, на наш погляд) вартість робіт із розмежування у сучасному вигляді складе в масштабах України 2,5 млрд грн [1].

На практиці виникає безліч проблемних питань, починаючи від того, хто саме має прийняти рішення про розмежування. Окремі органи виконавчої влади зазвичай не дуже зацікавлені у проведенні розмежування земель, тому, наприклад, органи ФДМУ, які могли б надати інформацію щодо державних підприємств та зайнятих ними територій у межах населених пунктів, не виявляють особливого бажання допомагати органам місцевого самоврядування. Не кажучи вже про відсутність коштів на такі заходи у місцевих бюджетах, що навряд чи поліпшилося у зв'язку зі змінами до ст. 209 ЗКУ, внесеними Законом від 27 квітня 2010 р. № 2154-VI. Адже, хоча закон тепер і дозволяє спрямовувати на заходи з розмежування земель кошти, що надійшли як відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, у багатьох великих містах такі кошти взагалі не сплачуються.

Спроби законодавчо спростити процедуру розмежування земель державної та комунальної власності, розмежувавши їх безпосередньо законом, на жаль, поки що не знайшли підтримки у Верховній Раді. Ті ж законопроекти, що вносяться останнім часом і в яких пропонуються певні зміни до Закону «Про розмежування ...» [2; 3], взагалі не передбачають принципових змін самої закладеної в законі «розмежувальної концепції».

За таких умов виникає потреба переглянути деякі усталені підходи до тлумачення положень чинного законодавства про комунальну власність на землю та про саму процедуру розмежування. Автори пропонують тлумачення закону, яке, як видається, без будь-яких негативних наслідків для суспільства дасть змогу вже сьогодні вважати значну частину земель, що за попереднім підходом, «підлягали розмежуванню», комунальними, і надасть органам місцевого самоврядування можливість ефективно використати їх для виконання функцій місцевого самоврядування.

Пропонований підхід ґрунтується на тому, що 1) всупереч усталеному уявленню, на початку земельної реформи всі землі, які раніше перебували у власності радянської держави, стали не власністю Української держави (тобто державною власністю), а власністю Українського народу,

яку доцільно розглядати як загальне поняття по відношенню до державної та комунальної власності; 2) після прийняття ЗКУ безпосередньо на підставі його положень частина земель Українського народу була визнана комунальною власністю, а частина – державною власністю; 3) у певних випадках, за відсутності належної визначеності щодо меж земельних ділянок, які перейшли у комунальну (державну) власність, такі межі підлягають уточненню згідно із правилами, встановленими законодавством про розмежування (насамперед Законом «Про розмежування ...»).

Розкриємо зміст зазначених тез.

1. На даний час є практично загальноновизнаючою точка зору, за якою при встановленні на території України радянської влади всі землі були обернені на державну власність. Хоча з урахуванням змісту перших «земельних» декретів радянської влади (зокрема «Про землю» від 26 жовтня 1917 р., що передбачив скасування права власності на землю та запровадив принцип безоплатного землекористування, та «Про соціалізацію землі» від 19 березня 1918 р., що проголосив передачу усієї землі у власність трудового народу) це твердження викликає певний сумнів, не будемо його оспорювати.

Важливо інше – те, що після початку земельної реформи ціла низка нормативно-правових актів промовляли не про перехід земель колишньої радянської держави у власність держави Україна (тобто у державну власність), а про перехід їх у власність Українського народу. Саме про це йдеться у ст. 13 Конституції України, ч. 1 якої визначає землю об'єктом права власності Українського народу. Такий самий підхід було закріплено і раніше, ще до прийнятті Основного Закону у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. (розд. VI), Законі УРСР «Про економічну самостійність УРСР» від 3 серпня 1990 р. (ст. 4) та Законі України «Про власність» від 7 лютого 1991 р. (ч. 1 ст. 1).

Згідно із ч. 1 ст. 13 Конституції від імені Українського народу розпорядження землями народу здійснюють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування. Таким чином, логічно припустити, що термін «землі Українського народу» охоплює і комунальні, і державні землі.

Як видається, згадку у ст. 13 Конституції України про «здійснення прав власника від імені Українського народу» щодо земель Українського народу органами державної влади та місцевого самоврядування слід розуміти саме так, що зем-

лями комунальної власності розпоряджаються органи місцевого самоврядування, а землями державної власності – органи державної влади. Лише так конституційна конструкція може бути логічно пояснена. За іншого тлумачення незрозуміло, чому органи місцевого самоврядування, що представляють місцеву громаду (ст. 140 Основного Закону, ст.ст. 10, 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), мають представляти ще когось іншого (народ в цілому).

Більше того, лише вважаючи землі, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування, комунальними, можливо застосувати положення про розпорядження «нерозмежованими» землями у п.п. 1, 2 розд. X ЗКУ. Тільки якщо вважати, що місцеві ради згідно із п.п. 1, 2 розд. X ЗКУ розпоряджаються своїми – комунальними – землями, таке розпорядження «вписується» у процедурний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Варто пам'ятати, що до здійснення розмежування органи місцевого самоврядування не просто розпоряджаються певними землями, згідно із Бюджетним кодексом України плата за землю наразі зараховується до бюджетів місцевого самоврядування (п. 4 ч. 1 ст. 69), тобто громада не лише розпоряджається певними землями, вона ще й отримує економічну вигоду від їх використання. Як відомо, особу, яка розпоряджається певним майном і при цьому отримує економічну вигоду від його використання, прийнято називати власником.

Звичайно, краще було б, якби п.п. 1, 2 розд. X ЗКУ назвав речі своїми іменами, тобто землі, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування – комунальною власністю, проте такий висновок і без цього випливає з існуючого правового регулювання.

Також важливо, що ЗКУ (зокрема п.п. 1, 2 розд. X) не містить жодної згадки про те, що розмежуванню на державні та комунальні землі підлягають саме землі державної власності. Подібне положення міститься лише у ст. 1 прийнятого значно пізніше Закону «Про розмежування ...», яка визначає, що: «розмежування земель державної та комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також щодо визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності». Аналогічні положення містяться у ст. 3 цього Закону (до речі, були вони і в прийнятій раніше урядовій постанові, що регламентува-

ла питання розмежування земель). Однак здається, що згадані положення закону не можуть суперечити ст. 13 Конституції України та мають тлумачитися виключно з огляду на положення Основного Закону щодо права власності на землю Українського народу. Якщо так, цілком логічно припустити, що насправді при розмежуванні йдеться про землі Українського народу, які є загальним поняттям по відношенню до земель державної та комунальної власності, а отже, можна стверджувати, що державна власність як різновид публічної чи народної земельної власності «нічим не краща» за комунальну і не є первинною («батьківською») по відношенню до неї.

Підходи, за якими власність народу та держава на землю розмежовується, представлені у вітчизняній правовій доктрині. Зокрема, на думку В. В. Носіка, «... у Конституції України власником землі на національному рівні є не держава, а Український народ...» [4, 14]. Науковець вважає, що «... Декларація про державний суверенітет України ... підтвердила право Українського народу на відповідну частку в загальносоюзному багатстві» [4, 15], при цьому спеціально наголошує, що в ході суверенітарних перетворень виникло саме право власності Українського народу на землю, а не право державної власності на неї [4, 14]. Приєднуємося до таких підходів.

Не можемо, однак, беззастережно приєднатися до інших висловів вченого, який відзначає: «...юридична сутність права власності на землю Українського народу не змінюється і земля народу України не переходить у державну власність, а також не відбувається переходу землі від Українського народу до територіальних громад у разі здійснення такого права органами місцевого самоврядування... виходячи зі змісту статей 14 і 142 Основного Закону, вказані органи мають виступати також як суб'єкти здійснення суб'єктивного права державної і комунальної власності, але при цьому земельні правовідносини матимуть децю інший характер...» [5, 270].

З урахуванням викладеного вище, на наше переконання, можна зробити висновок, що **державна і комунальна власність є рівноправними і об'єктивно існуючими «формами» права власності Українського народу**. При цьому на момент прийняття чинного ЗКУ вони існували без належного «технічного» розмежування.

2. При прийнятті 25 жовтня 2001 р. ЗКУ у ч. 2 ст. 83 Кодексу передбачено, що «[у] комунальній власності перебувають 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». Згідно із ч. 1 ст. 84, «[у] державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності».

При цьому звертає на себе увагу використання у наведених нормах саме термінів «перебувають» у теперішньому часі (пор. із «набувають» у ч. 4 ст. 83 ЗКУ). Це вказує, що під такою підставою набуття (ч. 4 ст. 83 ЗКУ) як «передачі [а] їм земель державної власності» законодавець мав на увазі не розмежування (адже він розмежував землі «автоматично» у ч.ч. 2, 3 цієї статті), а саме передачу в порядку ст. 117 ЗКУ.

Розглядаючи положення ст.ст. 83, 84 ЗКУ у сукупності із п. 1 розд. X ЗКУ, на наш погляд, слід вважати, що у комунальну власність безпосередньо Кодексом передані всі землі у межах населених пунктів, крім земель державної власності (до яких віднесено, зокрема, земельні ділянки під державними об'єктами нерухомого майна, згаданими у п. 10 розд. X), а також земельні ділянки за межами населених пунктів під комунальними об'єктами нерухомого майна. Також слід розширено витлумачити ч. 3 ст. 84 ЗКУ, яка встановлює перелік земель, що не можуть передаватися у комунальну власність. Як видається, слід вважати, що землі, включені до цього переліку, при «автоматичному» розмежуванні згідно із ч. 2 ст. 83 також мають бути віднесені до державної власності.

Згодом ст. 6 Закону «Про розмежування ...» уточнила склад земель державної власності у межах населених пунктів, а ст. 7 – земель комунальної власності за межами населених пунктів. Серед іншого, на відміну від положень ст.ст. 83, 84, п. 1 розд. X ЗКУ до комунальної власності за Законом вважаються переданими «земельні ділянки, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що є спільною власністю територіальної громади та держави» (з погляду авторів цієї статті, рішення дуже сумнівне, оскільки суперечить принципу єдності юридичної долі ділянки та розташованих на ній будівель і споруд). Викликають сумніви з точки зору обґрунтованості й положення закону щодо передачі до комунальної власності «земель запасу, які раніше були передані територіальним громадам сіл, селищ, міст відповідно до законодавства України». Незрозуміло ким, коли і на якому титулі такі землі могли бути передані.

З урахуванням попереднього висновку про виникнення в ході суверенітарних перетворень народної, а не державної власності, положення ст.ст. 83, 84 ЗКУ, а також ст.ст. 6 та 7 Закону «Про

розмежування ...» слід тлумачити як такі, що констатують перебування певних земельних ділянок (земель) у власності територіальних громад, а інших – у власності держави. Причому розмежування здійснено безпосередньо законом, без прив'язки моменту виникнення комунальної (державної) власності до проведення будь-яких землепорядних заходів (розробки проектів розмежування, їх затвердження, перенесення меж в натуру, видачі державних актів, їх реєстрації тощо).

Застосування підходу «автоматичного» розмежування земель державної та комунальної власності можна зустріти в окремих судових рішеннях, коли судді застосовують до спірних правовідносин норми ЗКУ, що регулюють питання користування і розпорядження сільськими, селищними та міськими радами землями комунальної власності², або прямо вказують на існування земель, що перебувають у власності територіальних громад, називаючи останніх власниками землі³. Про існування земель комунальної власності згадується, зокрема, у рекомендаціях Президії ВГСУ від 2 лютого 2010 р. № 04-06/15 «Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства» (п. 4.1.2.).

Звичайно, не можна не відзначити ті судові рішення, де судді займають принципово іншу позицію, вказуючи на належність усіх земель (до моменту їх розмежування) до земель державної власності або ж заперечуючи сам факт виникнення (існування) земель комунальної власності⁴. Такий підхід є не вповні обґрунтованим.

3. Передбачені законодавством «технічні», землепорядні заходи із розмежування (п.п. 1, 2 розд. X ЗКУ, Закон «Про розмежування ...») слід розглядати лише як процедурний механізм для уточнення та визначення меж між земельними ділянками державної та комунальної власності, у ході якого відбувається уточнення землепорядними засобами меж окремих земельних ділянок із певного «масиву» земель, що вже перебувають, відповідно, у державній чи комунальній власності.

Запропонований підхід дає змогу вирішити

² Див., напр.: Рішення ВСУ від 1 червня 2011 р. по справі № 6-50401св10; Постанову ВСУ від 16 вересня 2008 р. по справі № 3-3628к08.

³ Див. напр.: Ухвалу Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 червня 2011 р. по справі № 6-5354св10, постанову ВСУ від 23 вересня 2008 р. по справі № 21-1523во07, Ухвалу Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 27 квітня 2011 р. по справі № 5981св11.

⁴ Див. напр.: Рішення ВСУ від 5 березня 2008 р. по справі № 6-11859св07.

питання, винесене в заголовок статті: *землі комунальної власності сьогодні в Україні існують*. За таким підходом, місцеве самоврядування вже тепер має матеріальну основу для своєї діяльності, а отже, наповнюються реальним змістом норми Конституції України про права територіальних громад мати землю на праві комунальної власності (ст. 142), що з часу ухвалення Основного Закону не мають механізму реалізації. Визнання цього підходу уможливить зарахування до відповідних бюджетів коштів від продажу земельних ділянок комунальної власності, які за попереднім пануючим підходом вважалися державними (п. 43 ч. 2 ст. 29, п. 6 ч. 1 ст. 71 Бюджетного кодексу України), дасть усі підстави для застосування правових норм щодо власницького захисту прав територіальних громад на землю тощо. Зокрема, йдеться про положення ст.ст. 376, 401–417 ЦКУ та відповідних норм ЗКУ щодо прав на «комунальні» ділянки. Інакше за п.п. 1, 2 розд. X ЗКУ відповідна місцева рада (а не територіальна громада) є лише «розпорядником» земель, а не власником.

Висновки. Пропозиція авторів, як видається, є більш вдалою, аніж спроба застосувати аналогію закону або ж витлумачити певним чином

поняття «розпорядження», згадане у п.п. 1, 2 розд. X ЗКУ. За умови прийняття запропонованої позиції не викликати сумніву застосування норм цивільного і земельного закону до територіальних громад як до власників земельних ділянок. Також буде знято проблему нестачі коштів на розробку проектів розмежування земель державної та комунальної власності. Уточнення меж ділянок державної та комунальної власності буде можливо здійснювати не одночасно за процедурою, визначеною Законом «Про розмежування ...», а поза нею, поступово, у міру потреби (наприклад, у разі оформлення права користування конкретною державною або комунальною земельною ділянкою), причому, що важливо, не за рахунок бюджету, а за кошти зацікавлених осіб. На практиці процес уже йде. Наразі майже всі центральні органи виконавчої влади, а також їхні органи на місцях визнають необхідність якнайшвидшого оформлення згідно з ЗКУ документів на земельні ділянки державних та комунальних підприємств, установ і організацій. Запропонований авторами підхід допоможе заощадити мільярдні кошти, які можна буде спрямувати на вирішення інших пріоритетних завдань, що стоять перед державою та територіальними громадами.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. На розмежування державної і комунальної землі потрібно 600 млн. грн. // Тиждень. – 2011. – 26 серпня.
2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо спрощення порядку розмежування земель державної та комунальної власності) № 6487 від 4 червня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37862
3. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення процедури розмежу-

- вання земель державної та комунальної власності № 9104 від 6 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41060
4. *Носік В. В.* Проблеми здійснення права власності на землю українського народу : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В. В. Носік ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007.
 5. *Носік В. В.* Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006.

Мирошниченко А. Н., Рипенко А. И. Есть ли в Украине земли коммунальной собственности?

Обосновывается мнение, согласно которому после принятия Земельного кодекса Украины непосредственно на основании его положений часть «земель Украинского народа» были признаны коммунальной собственностью, а часть – государственной. В определенных случаях при отсутствии надлежащей определенности относительно границ земельных участков они подлежат уточнению по правилам Закона Украины «О размежевании земель государственной и коммунальной собственности».

Ключевые слова: право собственности на землю, коммунальные земли, государственные земли, размежевание государственных и коммунальных земель

Miroshnychenko Anatoliy, Ripenko Artem. Is there communal lands in Ukraine?

The approach is substantiated according to which with the adoption of the Land Code of Ukraine some of the lands owned «by the people of Ukraine» were *ipso jure* declared communal, and some – state owned. In the cases where the boundaries of the plots declared communal or state owned were not clear, these boundaries are to be clarified according to the rules set by the Law of Ukraine «On delimitation of communal and state owned land».

Key words: property on land, communal land, state owned land, delimitation of communal and state owned land