
М. В. Шульга, доктор юридичних наук,
професор, провідний науковий
співробітник Інституту державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Правові проблеми формування комунальної власності на землю

Конституція України створила необхідні передумови для формування і становлення принципово нового земельного ладу з урахуванням переходу економіки країни до ринку і закріпила нові концептуальні засади регулювання земельних відносин, у тому числі і у сфері власності на землю.

Передусім згідно зі ст. 13 Основного Закону земля проголошена об'єктом права власності Українського народу, від імені якого права власника на землю здійснюють органи державної влади і органи місцевого самоврядування в межах і в порядку, встановлених Конституцією України. Але окрім Українського народу до суб'єктного складу права власності на землю Конституція (ст. 14) відносить також і громадян, юридичних осіб та державу, які набувають та реалізують право власності на землю виключно відповідно до закону.

У той же час Конституцією України (ст. 142) передбачена можливість знаходження землі і у власності територіальних громад.

© Шульга М. В., 2003

Всі перелічені в Основному Законі суб'єкти є власниками землі щодо конкретних форм власності на цей об'єкт природи, який Конституцією оголошений основним національним багатством, що знаходиться під особливою охороною держави.

Ліквідація виключної державної власності на землю та законодавче закріплення багатосуб'єктності права власності на землю є одним із найважливіших елементів здійснення земельної реформи в Україні, в процесі реалізації якої виникають проблеми політичного, соціально-економічного та правового порядку.

До складу найбільш гострих і практично значущих правових проблем слід віднести формування права комунальної власності на землю.

Ця проблема нова і потребує свого осмислення та комплексного аналізу. На основі її дослідження повинна бути вироблена концепція, яка має розвивати принципів положення Конституції щодо права власності на землю територіальних громад і віддзеркалювати основні тенденції економічного та соціального розвитку сучасного суспільства.

Право комунальної власності на землю відповідно до Конституції України — це право власності територіальної громади на зазначений об'єкт природи. Вказане право є самостійним елементом у складі комунальної власності на інші об'єкти (майно та ін.). Земля ж, 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 режимом.

Термін «комунальна власність» вперше 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)¹.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

У подальшому він став використовуватися для визначення комунальної власності на землю як самостійної форми, що функціонує поряд із державною, а не в її складі.

Ця форма власності на землю отримала своє законодавче закріплення передусім у Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». У ньому, зокрема, подано загальне визначення поняття права комунальної власності. Згідно з цим законом право комунальної власності — це право територіальної громади володіти, доцільно, ефективно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах належним їй майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

На підставі цього загального визначення право комунальної власності на землю слід розглядати як право територіальної громади володіти, раціонально, ефективно, а також за цільовим призначенням використовувати і розпоряджатися на свій розсуд, забезпечуючи земельні та інші інтереси як всієї громади в цілому, так і її структурних підрозділів, в межах закону належною їй землею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Проблеми сутності права комунальної власності на землю та формування земель як об'єкта цієї форми власності викликають інтерес не тільки у юристів-науковців, але й у спеціалістів у сфері землеустрою, представників органів державної влади та місцевого самоврядування¹.

Щодо правової природи комунальної форми власності на землю в науковій літературі висловлюються різні думки. Так, іноді комунальну власність вважають різновидом державної власності. Такий висновок обґрунтовується тим, що від імені територіальних громад землями комунальної власності розпоряджаються органи місцевого самоврядування². Але викладена позиція не підтверджується чинним законодавством,

¹ Див.: *Бондар О. Г.* Формування інституту права комунальної власності в Україні: актуальні проблеми // Вісник Запорізького юридичного інституту. — 1999. — № 4. — С. 77–84.

² Див.: *Добряк Д. С., Муховиков А. М., Тихонов А. Г.* Комунальна власність на землю: сутність, мотивація, принципи реалізації // Землепорядкування. — 2002. — № 1. — С. 7–12.

згідно з яким комунальна власність на землю є самостійною формою власності поряд з державною і приватною. Безперечно, що комунальна і державна власність на землю характеризуються певними спільними рисами, але це не дає ніяких підстав для ототожнення названих самостійних форм власності на землю.

Реалізація конституційного права територіальних громад на землю обумовлює необхідність формування земель комунальної власності.

Відомо, що серед сукупності підстав виникнення права комунальної власності на землю закон розрізняє: набуття територіальними громадами права власності на земельні ділянки за цивільно-правовими угодами (ст. 131 Земельного кодексу України — далі ЗК України); передачу земельних ділянок державної власності у комунальну власність (ст. 117 ЗК України); викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб (ст. 146 ЗК України); добровільну відмову власника земельної ділянки від прав на неї на користь територіальної громади села, селища чи міста (ст. 140 ЗК України) і проведення розмежування земель державної і комунальної власності на землю (п. 1 Перехідних положень ЗК України).

Розмежування земель державної і комунальної власності як окрема підстава виникнення права комунальної власності на землю — це одноразовий захід, який здійснюється з метою масової передачі частини земель державної власності у власність територіальних громад сіл, селищ і міст, а також у їх спільну власність. Особливістю цього заходу є те, що він має здійснюватися при дотриманні спеціальної процедури протягом встановленого періоду і відповідно до спеціального Закону України «Про розмежування земель державної і комунальної власності».

Розмежування земель права державної і комунальної власності як першооснова формування останніх — одна із новел чинного земельного законодавства. Термін «розмежування» вперше вживається в Прикінцевих положеннях Закону України «Про оренду землі» та в Перехідних положеннях Земельного кодексу України.

Відповідно до Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001 — 2005 роки, затверджених Указом Президен-

та України від 30 травня 2001 р., розмежування земель є одним із важливих напрямів реалізації земельної реформи в Україні¹.

Поняття розмежування земель державної та комунальної власності визначається в законодавстві. Так, відповідно до Тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності розмежування зазначених земель полягає в здійсненні організаційних і правових заходів щодо визначення і передачі земельних ділянок із державної у комунальну власність. Більш повне і точне визначення цього терміна пропонується у проекті закону України про розмежування земель права державної та комунальної власності², який винесений на обговорення.

Згідно з цим проектом розмежування земель полягає в здійсненні організаційно-правових заходів по розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також по визначенню і встановленню в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної і комунальної власності.

Запропоноване визначення теж викликає певні зауваження. Так, якщо бути логічно послідовним, то розмежування повинно включати не тільки встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної і комунальної власності, але й посвідчення цих меж відповідними документами — державними актами України, форми яких встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Розмежування земель — головна підстава виникнення права комунальної власності на землю. Її слід розглядати як першооснову формування земель комунальної власності. Вона повинна передувати, наприклад, передачі земельних ділянок державної власності у комунальну власність як окремій підставі виникнення права комунальної власності на землю за ініціативою територіальних громад.

З розмежуванням зазначених земель закон пов'язує не тільки формування земель комунальної власності, а й розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 34.

² Землевпорядкування. — 2002. — № 4. — С. 72.

та органами виконавчої влади щодо розпорядження відповідними землями в межах населених пунктів. Так, відповідно до п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу до розмежування земель державної і комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів, крім земель, переданих у приватну власність, здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади.

Розмежування земель слід відрізнити від інших правових категорій, зокрема, тих, які виступають підставами виникнення права комунальної власності на землю. Характерною рисою розмежування земель є те, що воно являє собою одноактну дію, котра має публічно-правовий характер, в результаті реалізації якої формуються землі комунальної власності. Що ж стосується, наприклад, передачі земельних ділянок державної власності в комунальну та земельних ділянок комунальної власності в державну, а також набуття територіальними громадами або державою права на землю за цивільно-правовими угодами, при прийнятті спадщини, відчуженні земельних ділянок та ін., то правові засади розмежування земель у цих випадках не повинні застосовуватися.

Принципові положення, що стосуються розмежування земель та формування комунальної власності на землю (вірніше її об'єкта), закріплено чинним Земельним кодексом України. Йдеться, зокрема, про перелік видів земель, які не можуть при розмежуванні передаватися з державної до комунальної власності; джерела фінансування витрат, пов'язаних з розмежуванням земель; повноваження Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій щодо визначення меж земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що перебувають у сфері управління органів державної влади, державних установ та організацій.

Визначальне значення має і закріплене Земельним кодексом положення про те, що рішення про розмежування земель у межах населених пунктів приймають сільські, селищні, міські ради за погодженням з органами виконавчої влади, а за межами населених пунктів — органи виконавчої влади за

погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування.

Як бачимо, залежно від місця розташування земель (у межах населеного пункту або за його межами) питання щодо майбутньої приналежності земель вирішується відповідними уповноваженими органами.

Згідно зі ст.173 ЗК України межею району, села, селища, міста, району в місті вважається умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району в місті від інших територій. Вона встановлюється і змінюється за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування розвитку сіл, селищ та міст, генеральних планів населених пунктів. Для переважної більшості адміністративно-територіальних утворень (сіл, селищ і міст) проекти землеустрою щодо встановлення їх меж, на жаль, поки що не розроблені. Тому при розмежуванні земель за основу можуть братися межі земель населених пунктів, які раніше згідно з чинним законодавством вважалися самостійною категорією земель.

Розмежування земель має проводитися відповідно до спеціального закону, розробка якого передбачена п. 4 розділу IX «Прикінцеві положення» Земельного кодексу. Але відповідний законопроект поки що знаходиться на розгляді у Верховній Раді України. У зв'язку з цим з метою реалізації конституційних прав територіальних громад сіл, селищ, міст на землю у період до законодавчого врегулювання питань розмежування земель державної і комунальної власності та відповідно до статей 13, 83, 84 і пункту 10 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України Кабінет Міністрів України постановою від 1 серпня 2002 р. затвердив Тимчасовий порядок розмежування земель права державної і комунальної власності¹.

Слід зазначити, що прийняття цього нормативно-правового акта фактично суперечить Конституції України, яка виходить з того, що визначення правового режиму власності на землю здійснюється виключно законами України (ст. 92). Але це вимушений крок, оскільки повна відсутність правового

¹ Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1482.

регулювання в зазначеній сфері, по суті, паралізує земельну реформу і зводить нанівець всі її позитивні здобутки. Надання названій постанові Кабінету Міністрів України тимчасового характеру (до прийняття спеціального закону) все розставляє на свої місця.

Звернемося до аналізу Тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності.

Насамперед звертає на себе увагу те, що Тимчасовий порядок суттєво розширив перелік земель, які при розмежуванні повинні залишитися в державній власності, тобто не можуть у процесі розподілу земель державної власності перейти (трансформуватися) у власність комунальну. До складу цих земель названий документ відносить, зокрема, землі: лісового фонду поза межами населених пунктів; із затвердженими запасами корисних копалин; під береговими смугами водних шляхів, віднесених до водних об'єктів загальнодержавного призначення та деякі інші. При цьому слід наголосити, що єдиний підхід при формулюванні переліку видів земель, що не можуть передаватися із державної власності в комунальну, закріплений Земельним кодексом, у Тимчасовому порядку, на жаль, відсутній.

Враховуючи те, що передбачений у ст. 84 ЗК України перелік земель, які не можуть передаватися у комунальну власність, за своїм характером є вичерпним, Кабінет Міністрів України вирішує ситуацію таким чином. Пунктом 4 Тимчасового порядку передбачено, що землі права державної власності, зазначені у пунктах «е»—«з», можуть бути передані у комунальну власність виключно за рішеннями Кабінету Міністрів України. Це означає, що можливість передачі земель до комунальної власності, які за загальним правилом повинні залишатися у державній власності, існує, нормативно закріплена, але реалізація цієї можливості повністю залежить від Кабінету Міністрів України, тобто органу виконавчої влади, в особі якого державою набувається і реалізується право державної власності на землю.

При такій ситуації можна стверджувати, що в процесі розмежування земель будуть суттєво звужуватися земельні права територіальних громад сіл, селищ і міст, обсяг яких чітко визначений законом — Земельним кодексом України.

Слід також наголосити, що Тимчасовий порядок містить і деякі інші положення, які певною мірою теж впливають на обсяг прав територіальних громад у сфері земельних відносин. Наприклад, у тексті урядової постанови замість рад, які згідно із Земельним кодексом були уповноважені приймати рішення про розмежування земель у межах населених пунктів, ці функції з незрозумілих причин було передано Кабінету Міністрів України в містах Києві та Севастополі, містах обласного значення та Раді міністрів Автономної Республіки Крим і обласним державним адміністраціям — в інших випадках. На цю обставину звертають увагу і практичні працівники — представники органів місцевого самоврядування¹.

Відомо, що найважливішою правовою формою розмежування земель виступає землеустрій, здійснення якого Земельний кодекс України (ст. 185) покладає на державні та інші землепорядні організації. Але, незважаючи на це, Тимчасовий порядок покладає проведення всіх заходів щодо розмежування земель на державні органи земельних ресурсів. Так, саме ці органи разом з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування формують земельні ділянки, які можуть передаватись у комунальну власність, а також ті, що залишаються в державній власності.

Затвердження Інструкції щодо формування земельних ділянок підчас розмежування зазначених земель Тимчасовим порядком теж віднесено до компетенції Держкомзему — центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин. Відповідно до ст. 15 ЗК України до повноважень цього органу хоча і належить здійснення землеустрою, але зосереджувати весь комплекс землепорядних робіт у руках лише державних органів по земельних ресурсах є, мабуть, не зовсім правильно.

Буде доцільним дещо докладніше проаналізувати основні елементи правового режиму тих земельних ділянок, які згідно з Тимчасовим порядком повинні залишатися в державній власності.

Йдеться перш за все про землі під береговими смугами водних шляхів, віднесених до водних об'єктів загальнодерж-

¹ Див.: *Омельченко О.* Земля державна і комунальна // *Голос України.* — 2003. — 22 липня. — С. 3.

жавного значення. Дійсно ці землі мають важливе економічне і екологічне значення і повинні виступати об'єктом права державної власності. Саме з цього виходить Земельний кодекс України (ст. 84), який закріплює, що землі під водними об'єктами загальнодержавного значення не можуть передаватись із земель державної до комунальної власності.

Згідно зі ст. 164 ЗК України берегові смуги водних шляхів встановлюються на судноплавних водних шляхах за межами населених пунктів для проведення робіт, пов'язаних з судноплавством. Їх розміри визначаються за проектами землеустрою, а порядок встановлення та використання визначається Кабінетом Міністрів України. Якщо враховувати те, що відповідно до ст. 58 ЗК України до земель водного фонду належать землі, зайняті в тому числі і береговими смугами водних шляхів, то стає очевидним, що Тимчасовий порядок фактично продублював положення п. «г» ст. 84 ЗК України, згідно з яким землі під водними об'єктами загально-державного значення не можуть передаватись із державної у комунальну власність.

Щодо земель лісового фонду поза межами населених пунктів, які згідно з Тимчасовим порядком повинні залишатися в державній власності, треба зазначити таке.

Можливість перебування цих земель не тільки в державній, а й у комунальній та приватній власності передбачена ст. 56 ЗК України незалежно від їх місця знаходження. Крім того, кодексом закріплена можливість набуття громадянами та юридичними особами за плату чи безоплатно замкнених земельних ділянок лісового фонду загальною площею до 5 гектарів у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Окремо закон підкреслює, що громадяни та юридичні особи можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для залісення. Знову ж таки незалежно від місця розташування відповідних земельних ділянок.

За таких умов заперечувати можливість перебування земельних ділянок лісового фонду, розташованих за межами населених пунктів, у комунальній власності було б у крайньому разі нелогічним. Особливо, коли це стосується, скажімо,

приміських та зелених зон, в межах яких і розташовані ліси, а отже і землі лісового фонду.

Серед земель, які в процесі розмежування повинні залишитись у державній власності, тимчасовий порядок виокремлює також землі сільськогосподарського призначення, які використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, державних сільськогосподарських та лісгосподарських науково-дослідних установ, навчальних закладів та дослідних господарств, учбових господарств навчальних закладів, державних сортопробувальних станцій і сортодільниць, елітно-насінницьких і насінницьких господарств, державних племінних заводів і господарств, конезаводів.

У той же час треба мати на увазі, що згідно з п. 4 Тимчасового порядку в комунальну власність передаються земельні ділянки із земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності і використовуються громадянами для ведення особистих селянських господарств, сінокошіння та випасання худоби, садівництва, городництва.

Відомо, що в останньому випадку суб'єкти, які використовують землі сільськогосподарського призначення, не ведуть товарного сільськогосподарського виробництва. Якщо ж йдеться про ведення товарного сільськогосподарського виробництва, то його відповідно до ст. 24 ЗК України можуть здійснювати постійні землекористувачі: державні і комунальні сільськогосподарські підприємства, установи та організації. Але використовувати земельні ділянки із земель сільськогосподарського призначення, наприклад на умовах оренди, можуть і інші недержавні і некомунальні юридичні особи. У зв'язку з цим при розмежуванні земель державної і комунальної власності за основу було б доцільно, мабуть, взяти статус юридичної особи — створення і функціонування її на базі державної власності. Саме ці суб'єкти і повинні використовувати земельні ділянки, що перебувають у державній власності.

Тимчасовий порядок розмежування земель пов'язує виникнення права на землю територіальних громад із затвердженням меж земельних ділянок комунальної власності уповноваженими органами державної виконавчої влади за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування.

Але земельно-правова доктрина виходить з того, що земельні права суб'єкта обов'язково повинні посвідчуватися відповідними документом. Якщо ж займати іншу позицію, то, наприклад, при відчуженні земельної ділянки із комунальної власності територіальній громаді буде складно підтвердити належність земельної ділянки саме їй. У будь-якому разі нотаріальна практика, яка стосується земельних відносин, уже зараз стикається з подібними питаннями. У зв'язку з цим було б доцільним пов'язувати виникнення права комунальної власності на земельні ділянки не тільки із затвердженням їх меж, а із посвідченням цих прав відповідним документом, наприклад, державним актом.

З врахуванням того, що розмежування земель права державної і комунальної власності здійснюється в межах адміністративно-територіальних утворень, межі яких посвідчуються державним актом України (ст. 176 ЗК України), питання щодо посвідчення земель права комунальної власності в межах цих утворень набуває практичної значущості.

Наприкінці, слід зазначити, що питання формування земель комунальної власності в сучасних умовах має і свою практичну площину. Так, на виконання розпорядження Київської міської державної адміністрації від 14 серпня 2001 р. № 1705 відповідно до Конституції України, Земельного кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України — місто-герой Київ» була розроблена Концепція формування земель комунальної власності територіальної громади міста Києва¹. Концепція затверджена Київською міською радою 28 березня 2002 р. і має на меті обґрунтувати принципи поділу земель державної власності і формування на цій основі земель територіальної громади м. Києва, а також визначити шляхи, етапи, механізми та обсяги ресурсного забезпечення реалізації цього процесу. Цим документом закріплені принципи, підходи та критерії розмежування земель. У ньому міститься прогноз розподілу земель за формами власності, обґрунтовані шляхи, строки і етапи, а також соціальна, економічна та екологічна ефективність реалізації Концепції.

¹ Землевпорядкування. — 2002. — № 1. — С. 67–82.

Практична реалізація цієї Концепції дозволить виявити її позитивні моменти та певні недоліки, які потребують доопрацювання, а накопичений досвід може бути успішно використаний при розмежуванні земель права державної і комунальної власності в Україні.

Підбиваючи підсумок викладеному, можна зробити такий висновок. Запровадження розмежування земель державної і комунальної власності як однієї з головних підстав формування комунальної власності на землю має неабияке значення не тільки для земельно-правової науки, а й для забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим якнайшвидше прийняття відповідного спеціального закону замість Тимчасового порядку є нагальною потребою сьогодення.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямку обговорюваних проблем може бути аналіз земельно-правових приписів, присвячених розмежуванню земель, закріплених на законодавчому рівні з метою визначення їх ефективності та вдосконалення.

В. П. Янишен, кандидат юридичних наук,
доцент Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Правові аспекти страхування інвестиційних ризиків у спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях пріоритетного розвитку

Реформування соціально-економічного становища в Україні, як зазначається у Програмі розвитку в Україні спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності на період до 2010 р., схваленій постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1999 р. № 1756¹, вимагає застосування нових форм регіонального розвитку, що базуються на можливостях регіонів повніше й ефективніше використовувати наявні ресурси і переваги сприятливого економіко-географічного та геополітичного розташування. Найбільш дієвими формами регіональної політики, що застосовуються країнами як з високорозвинутою, так і перехідною економікою, є створення спеціальних (вільних) економічних зон та здійснення комплексу заходів, що проводяться центральними і місцевими органами виконавчої влади шляхом запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності

© Янишен В. П., 2003

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 39. — Ст. 1940.