

ШУЛЬГА МИХАЙЛО ВАСИЛЬОВИЧ,

д.ю.н., професор, завідувач кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗЕМЕЛЬНО-ВЛАСНИЦЬКІ ПРАВОМОЧНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД

В умовах сучасного реформування земельних відносин в Україні та з огляду на процеси децентралізації системи місцевого самоврядування важливого теоретичного та практичного значення набувають проблеми реалізації власницьких правомочностей місцевими радами у сфері використання, охорони та відтворення земель.

Практично до 1990 р. в УРСР, як і в межах колишнього СРСР, функціонували місцеві ради, які відносились до органів державної влади і перебували у ієрархічній підпорядкованості рад нижчого рівня радам вищого рівня. Діяльність місцевих рад була спрямована на забезпечення передовсім загальнодержавних, а не місцевих інтересів.

Такий підхід був реалізований і в Земельному кодексі УРСР (1990 р.), згідно зі ст. 5 якою було встановлено, що розпоряджаються землею місцеві ради, які надавали земельні ділянки у володіння і користування та вилучали їх. В подальшому статус місцевих рад в зазначеній сфері змінювався в залежності від позиції законодавця. Так, певний проміжок часу власницькі правомочності у сфері земельних відносин місцеві ради здійснювали в залежності від місця розташування земельних ділянок, наприклад, в межах населених пунктів.

З формуванням земель комунальної власності як об'єкта даного права суттєвих змін зазнав і статус місцевих рад.

Конституція України (ст. 142) і чинний Земельний кодекс України (ст. 80) визначають суб'єктом права комунальної власності на землю

територіальні громади, які здійснюють право власності на землю (шляхом проведення місцевих референдумів, загальних зборів чи сходів місцевих громадян – ст. ст. 7; 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), або через органи місцевого самоврядування.

Як бачимо, наведені правові приписи не тільки називають суб'єкта і об'єкт права земельної власності, а і визначають способи реалізації територіальними громадами своїх власницьких правомочностей. Це пов'язано з тим, що в переважній більшості випадків територіальні громади не можуть безпосередньо здійснювати свої правомочності власника комунальних земель.

Системний аналіз чинного законодавства свідчить, що такими органами виступають відповідні місцеві ради: сільські, селищні, міські – щодо земель територіальних громад; районні, обласні та Верховна Рада АР Крим – щодо земель спільної власності територіальних громад. При цьому згідно із законодавством питання, яке стосується регулювання земельних відносин у тому числі і реалізація власницьких правомочностей цими органами, вирішується радами виключно на пленарних засіданнях.

Певний інтерес викликає питання, яке стосується реалізації власницьких правомочностей щодо спільної власності на земельні ділянки територіальних громад.

Право спільної власності прийнято визначати як право двох або більше осіб на один об'єкт. Тобто в даному випадку йдеться про множинність суб'єктів цього права та єдність його об'єкта. Слід зазначити, що право спільної власності, в тому числі і на земельну ділянку, передбачає саме поділ права на цілісний об'єкт, а не поділ самого об'єкта, тобто мова йде про частку у праві, а не право на частку об'єкта.

Ст. 83 Земельного кодексу України передбачає можливість територіальних громад сіл, селищ, міст об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності. Таке об'єднання земельних ділянок виступає підставою виникнення права спільної часткової власності територіальних громад на об'єднану земельну ділянку. Згідно зі ст. 87 Земельного кодексу України право спільної часткової власності на земельну ділянку виникає при добровільному об'єднанні власниками належних їм земельних ділянок. При цьому об'єднуватись можуть лише суміжні земельні ділянки, які мають однакове цільове призначення та спільну межу. Очевидно, що землі комунальної власності, до яких ст. 83 Земельного кодексу України відносить: усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності; земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування, об'єднати складно, а то і неможливо, оскільки слід враховувати вимоги щодо однакового цільового призначення земельних ділянок та місця розташування (суміжні ділянки, які

мають спільну межу). Первісна редакція ст. 83 Земельного кодексу України передбачала, що управління зазначеними земельними ділянками мали здійснювати районні та обласні ради. Чинна редакція частини 6 ст. 83 Земельного кодексу України встановлює, що управління зазначеними, тобто об'єднаними територіальними громадами земельними ділянками, здійснюється відповідно до закону. Це означає, що до прийняття спеціального закону питання, яке стосується управління такими ділянками залишається відкритим. Отже реалізація правових приписів, які регламентують об'єднання земельних ділянок, що належать до комунальної власності, фактично унеможливлена.

Слід звернути увагу ще на одну обставину. Частиною 3 ст. 86 Земельного кодексу України встановлено, що суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад можуть бути районні та обласні ради. Викликає подив позиція законодавця, який, з одного боку, орієнтує на обов'язкове управління об'єднаними земельними ділянками як об'єктами права спільної власності територіальних громад, а з іншого – визнає суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад районні та обласні ради.

Доречно зазначити, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 1) визначає районні та обласні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Саме вони і можуть здійснювати довірче управління об'єктами спільної часткової власності територіальних громад згідно з чинним законодавством та з урахуванням особливостей правового режиму таких земельних ділянок. Наділення ж районних та обласних рад власницькими правомочностями щодо земель територіальних громад навряд чи можна вважати коректним. Ці ради мають виконувати управлінські функції, а територіальні громади, будучи співвласниками в особі сільських, селищних та міських рад, не повинні втрачати свої правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єднаними земельними ділянками.