

А. К. Соколова, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені
Ярослава Мудрого

Основні проблеми права комунальної власності на об'єкти рослинного світу

Складовою економічної реформи, що відбувається в Україні, є зміни відносин власності, зокрема, на природні об'єкти. Вони пов'язані з переходом від виключно державної власності на останні до встановлення інших форм власності на них.

Мета даної статті полягає в комплексному теоретичному аналізі правової природи, специфіки права комунальної власності на об'єкти рослинного світу. Для її досягнення необхідно вирішити такі завдання: а) сформулювати категорію права комунальної власності на об'єкти рослинного світу; б) визначити органи, яким належить така власність; в) встановити місце цього права в загальній системі права власності України; г) виявити його об'єктний і суб'єктний склад та ін.

Правові проблеми формування й реалізації комунальної власності на об'єкти рослинного світу спеціально ще не досліджувалися, оскільки ця форма власності отримала законодавче закріплення відносно недавно. Але окремі її аспекти вже були предметом вивчення таких учених-юристів у галузі теорії права, цивільного й екологічного права, як С. С. Алексеев,

© Соколова А. К., 2004

В. І. Андрейцев, О. В. Дзера, Є. О. Суханов, Я. М. Шевченко, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін.¹

Чинне законодавство України оперує поняттям «комунальна власність» не так давно. В узагальненому вигляді право комунальної власності на природні ресурси закріплено конституційно. Так, відповідно до ст. 142 Основного Закону країни 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.

Безпосереднє тлумачення самого терміна «комунальна власність» здійснено Законом від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»². Право комунальної власності означає право територіальної громади володіти майном, що належить їй, а також економно й ефективно користуватися й розпоряджатися ним на свій розсуд й у своїх інтересах як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Беручи за основу загальне формулювання права комунальної власності, яке містить зазначений Закон, було б доцільно дати трактування праву власності й щодо об'єктів рослинного світу і визначити його як право територіальної громади володіти об'єктами рослинного світу, які їй належать, економно й ефективно користуватися й розпоряджатися ними на свій розсуд й у своїх інтересах як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

¹ Див.: Алексеев С. С. Собственность – право – социализм. – М.: Юрид. лит., 1989. – 176 с.; Андрейцев В. І. Екологічне право. Курс лекцій: Навч. посіб. для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.; Цивільне право України: Підручник: У 2 кн./ За ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – 2-е вид. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – Кн. II. – 736 с.; Гражданское право: Учебник. – Т. I / Отв. ред. Е. А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во БЕК, 2003. – 816 с.; Цивільне право України: Акад. курс: Підручник: У 2 т. / За заг. ред. Я. М. Шевченко. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2003. – Т. I: Загальна частина. – 520 с.; Шульга М. В. Актуальные проблемы земельных отношений в современных условиях. – Х.: Консум, 1998. – 224 с.; та ін.

² Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Нині питання про комунальну власність як основу місцевого економічного самоврядування, зокрема на об'єкти рослинного світу, є досить актуальним, насамперед тому, що територіальна громада може бути власником частини національного багатства, наприклад лісів, що підвищує її відповідальність за розвиток і використання природних ресурсів і, в свою чергу, відповідає як інтересам загальнонаціональним, так і місцевого населення.

Згаданий Закон у ст. 1 містить також визначення категорії «територіальна громада». Це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Щодо самого терміна «територіальна громада», то воно в юридичній літературі порівнюється з найбільш близьким до нього поняттям «держава». Зазначається, що держава і територіальна громада — це суб'єкти хоча й не тотожні, проте й не такі, що взаємовиключають один одного, оскільки, попри їх диференціацію, вони наділені також низкою подібних ознак: і держава, і територіальна громада а) повинні діяти в інтересах осіб, які складають народ чи відповідну територіальну громаду; б) як правило, діють в особі відповідних органів чи їх посадових (службових) осіб; в) несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями всім своїм майном, окрім того, на яке згідно із законом не може бути звернено стягнення.

Отже, держава і територіальні громади є близькими, проте не тотожними суб'єктами, які в цивільно-правових відносинах діють на рівних правах з іншими їх учасниками¹.

У правовій літературі цілком слушно підкреслюється, що власність у розумінні привласнення майна таким об'єднанням, як мешканці певної території, має свої характерні риси, зокрема: додержання інтересів усього населення цієї території, а не її частини, що виступають як певні групи, спільноти тощо; збірне поняття «громада» недостатньо визначене, але, зрозуміло, що воно є складним, оскільки до нього входять не тільки

¹ Цивільне право України. Акад. курс: Підручник: У 2 т. / За заг. ред. Я. М. Шевченко. — Т. I: Загальна частина. — С. 214.

конкретні особи — громадяни України, а й різні соціальні групи та інші утворення; привласненню майна територіальними громадами притаманний досить високий ступінь узагальнення. У цьому виявляється значна схожість комунальної й державної власності¹.

На підставі аналізу відповідних наукових джерел робиться висновок, що в багатьох зарубіжних країнах держава, як і територіальні громади, вважається юридичною особою публічного права і належить до так званого особливого суб'єкта права².

До характерних ознак таких юридичних осіб належить публічний характер мети створення цих суб'єктів права, а самі юридичні особи публічного права охоплюють державні й адміністративно-територіальні одиниці, державні установи, торгові й промислові палати³.

Законодавство встановлює, що територіальні громади здійснюють свої повноваження як безпосередньо, так і через свої органи. Стаття 2 зазначеного Закону закріплює, що це сільські, селищні, місцеві ради та їх виконавчі органи, районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Створювані у передбаченому законом порядку, органи місцевого самоврядування вважаються юридичними особами публічного права, набувають цього статусу з моменту створення, наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно, й несуть відповідальність за свою діяльність згідно із законодавством (наприклад, від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради)⁴.

Іноді в юридичній літературі рекомендується звернути увагу на те, що суб'єктами права комунальної власності відповідно до ст. 32 Закону України «Про власність» визнаються не від-

¹ Цивільне право України: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. освіти. — Ч. I / За ред. Ч. Н. Азімова. С. Н. Приступи, В. М. Ігнатенка. — Х.: Право, 2000. — С. 251.

² Цивільне право України. Акад. курс: Підручник: У 2 т. / За заг. ред. Я. М. Шевченко. — Т. I: Загальна частина. — С. 212.

³ Там само. — С. 45.

⁴ Цивільний кодекс України: Коментар. — Х.: Одиссей, 2003. — С. 118.

повідні територіальні громади, а адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад¹. Натомість стверджується, що змінилися й суб'єкти права такої власності. Так, якщо згідно з п. 2 ст. 32 цього Закону суб'єктами були адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад, то за Конституцією України ними вважаються відповідні громади сіл, селищ, міст і районів у містах². Науковці стверджують, що суб'єктами комунальної власності виступають саме територіальні громади, які здійснюють свої повноваження через відповідні органи управління³. Суб'єктом права комунальної власності є не адміністративно-територіальна одиниця й не орган місцевого самоврядування, а безпосередньо територіальна громада, переконує С. О. Погрібний⁴.

За раніше діючим законодавством власність комунальна розглядалася як різновид державної. Відповідно до чинного законодавства (Конституції України, Цивільного кодексу України⁵ та ін.) від права державної і приватної власності слід відрізнити право комунальної власності.

Деякі вчені, визнаючи самоуправлінську форму власності на природні ресурси, ставлять знак рівності між комунальною й муніципальною⁶. Інші підкреслюють, що комунальну власність слід розглядати не як різновид державної, а як самостійну форму власності⁷. З нашої точки зору, і комунальну власність поряд, і державну (як самостійні форми власності) необхідно визначати як самостійний вид публічної власності, оскільки її суб'єктом виступає публічно-правове утворення.

¹ Цивільний кодекс України: Коментар. — Х.: Одиссей, 2003. — С. 116.

² Цивільне право України: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. освіти. — Ч. I / За ред. Ч. Н. Азімова. С. Н. Приступи, В. М. Ігнатенка. — С. 250.

³ Цивільне право України. Акад. курс: Підручник: У 2-х т. / За заг. ред. Я. М. Шевченко. — Т. I: Загальна частина. — С. 332.

⁴ Цивільний кодекс України: Коментар. — Х.: Одиссей, 2003. — С. 222.

⁵ Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 461.

⁶ Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право. Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — С. 56.

⁷ Див.: *Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А.* Гражданское право: Учеб. пособие. — К.: А.К.С., 2002. — С. 254.

Муніципальна форма власності притаманна законодавству й інших країн. Так, у Російській Федерації муніципальна власність визнається законодавством як одна з основних форм власності. Цивільний кодекс РФ також (п. 1 ст. 212) називає приватну, державну, муніципальну та інші форми власності. Суб'єктами права муніципальної власності виступають муніципальні утворення. За законодавством РФ це місцеві, сільські поселення (його частини), декілька поселень, об'єднаних земельною територією, інша територія, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування; існують муніципальна власність, місцевий бюджет і виборні органи місцевого самоврядування. Відповідно до ЦК РФ муніципальне утворення є самостійним учасником цивільних (майнових) правовідносин¹.

Зміст права власності традиційно складають три правомочності власника — володіння, користування й розпорядження; щодо майна, яке йому належить, вони знайшли своє закріплення в Цивільному кодексі України (ст. 317). Ці ж правомочності становлять і зміст права комунальної власності на об'єкти рослинного світу. Їх використання здійснюється суб'єктом права власності — територіальною громадою за власним розсудом, але з оглядом на їх цільове призначення. Володіння, користування й розпорядження об'єктами рослинного світу повинно здійснюватися з урахуванням їх глобального екологічного значення, відтворення, тривалості вирощування (зокрема лісів) та інших природних якостей.

Як підкреслюється в юридичній літературі, у державній власності можуть перебувати будь-які види майна, у тому числі й речі, вилучені з обороту або обмежені в ньому. Ця теза, однак, не стосується муніципальної власності, суб'єкти якої можуть бути власниками обмеженого в обороті майна лише за спеціальною вказівкою закону і не можуть бути власником речей, вилучених з обороту. У цьому проявляється відмінність правового режиму цих двох видів публічної власності².

¹ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2002. — С. 342.

² Гражданское право: Учебник. — Т. I / Отв. ред. Е. А. Суханов. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Изд-во БЕК, 2003. — С. 561-562.

Об'єктами права комунальної власності є рухоме й нерухоме майно, земля, інші природні ресурси, підприємства, установи, організації тощо. Їх коло вужче порівняно з об'єктами державної власності; перш за все це стосується видів і категорій певних природних об'єктів.

На відміну від законодавства про рослинний світ, земельне законодавство України приділило певну увагу проблемам комунальної власності. Так, Земельний кодекс України¹ питанням права власності на землі присвятив спеціальну ст. 83, де встановив, що землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю. При цьому зазначається, що в такій власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної й державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності.

На жаль, у чинному законодавстві немає переліку об'єктів рослинного світу права комунальної власності, а також законодавчо закріпленої їх класифікації, що являє собою одну з недостатньо досліджених проблем. Між тим, чітке визначення класифікаційних ознак об'єктів рослинного світу дозволило б правильно визначити їх правовий режим. Тільки вирізняючи певні складові частини або окремі об'єкти з єдиного за своєю сутністю природного об'єкта — рослинного світу, можна вести мову про самостійне право власності територіальних громад, бо безумовна його єдність не виключає, а, навпаки, передбачає внутрішню його класифікацію.

Земельне законодавство України до цього питання підійшло послідовніше. З метою забезпечення реалізації конституційних прав територіальних громад сіл, селищ, міст на землю Кабінет Міністрів 1 серпня 2002 р. прийняв постанову № 1482 «Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності», якою конкретизуються відповідні положення ЗК України щодо об'єктів цієї власності. Так, із земель права державної власності у власність територіальних громад сіл, селищ, міст передаються:

— землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, міські сади,

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.

парки, лісо-, гідропарки, сквери, бульвари, місця знешкодження й утилізації відходів тощо);

— землі під об'єктами природно-заповідного фонду, які не мають загальнодержавного значення;

— землі лісового фонду в межах населених пунктів;

— землі під водними об'єктами місцевого значення та ін.

Дана постанова також визначила, що у процесі розмежування у державній власності залишаються певні категорії земель, це, наприклад, землі лісового фонду поза межами населених пунктів¹.

Окрім того, що вказана постанова визначає, які саме землі передаються з державної до комунальної власності, Земельний кодекс у ст. 83 встановив, що ці землі комунальної власності не можуть передаватися у приватну власність (п. 3), таким чином встановивши певні обмеження щодо правового режиму зазначених земель.

Щодо положень даної постанови та ЗК України, які визначають ті комунальні об'єкти, котрі обов'язково повинні перебувати тільки у комунальній власності, а насамперед це стосується об'єктів загального користування — міських садів, парків, скверів тощо, то слід зазначити, що вони є досить обґрунтованими, оскільки вказані об'єкти повинні забезпечувати життєдіяльність мешканців певних населених пунктів.

Перед законодавцем при розмежуванні об'єктів рослинного світу державної та комунальної власності постає завдання щодо визначення ознак (критеріїв) цього розмежування. Встановлення відповідних ознак (критеріїв) та їх точне формулювання має значення при виникненні комунальної власності на ці об'єкти, оскільки право комунальної власності може виникати тільки на ті об'єкти рослинного світу, які будуть відповідати встановленим ознакам (критеріям).

Необхідно зазначити, що у законодавстві були зроблені спроби визначення ознак (критеріїв) відокремлення об'єктів цієї власності.

Даючи загальну характеристику об'єктам права комунальної власності, необхідно мати на увазі перш за все зв'язок об'єктів рослинного світу з певними категоріями земель: зем-

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

лями природно-заповідного призначення, землями лісового фонду та ін. По-друге, законодавець встановлює щодо зазначених природних об'єктів певні територіальні обмеження — це стосується у більшості випадків меж населених пунктів, бо, як правило, в їх межах і перебувають об'єкти рослинного світу комунальної власності. По-третє, об'єкти рослинного світу на праві комунальної власності можуть перебувати тільки у водних об'єктах місцевого значення та на території об'єктів природно-заповідного фонду, які не мають загальнодержавного значення. В цьому випадку законодавець враховує і екологічну цінність та значення певних видів природних об'єктів.

Що стосується останнього, то, як зазначається, в цілому поділ природних ресурсів на ресурси республіканського і місцевого значення здається плідним і таким, що створює відправні моменти для наступного правового регулювання питань власності на природні ресурси¹.

Виходячи з наведених міркувань, можна констатувати, що до об'єктів комунальної власності відносно рослинного світу повинні належати саме природно-рослинні об'єкти місцевого значення. Тобто, за визначенням Закону України «Про рослинний світ»², це дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, не віднесені до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення.

Як вже зазначалося, однією з основних частин рослинного світу є ліси, які Лісовий кодекс України³ відносить до державної власності.

Слід підкреслити, що, встановлюючи право державної власності на ліси у Лісовому кодексі України, законодавець врахував велику кількість причин соціально-політичного і економічного характеру, які, перш за все, пов'язані з унікальною екологічною цінністю лісів.

Щодо можливості встановлення права комунальної власності на ліси, то, як зазначає вказана постанова, її становлять земельні ділянки лісового фонду в межах населених пунктів.

¹ Див.: *Малишева Н. Р.* Гармонизация экологического законодательства в Европе. — К., 1996. — С. 137.

² Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 22-23. — Ст. 198.

³ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 17. — Ст. 99.

Деяким аспектам права комунальної власності на ліси у вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі вченими приділялась певна увага. Йдеться про суб'єктний склад, об'єкти цього права власності та пропозиції щодо його законодавчого закріплення в екологічних нормативних актах. Так, Н. Р. Малишева зазначає, що конструкція державної власності на ліси в Лісовому кодексі України здається недоопрацьованою й за суб'єктним складом можливих публічних власників лісових ресурсів. На її думку, це положення повинно мати безумовне поширення на лісові ресурси республіканського значення, тоді як інші ліси слід сміливіше надавати в комунальну власність місцевих рад¹.

У російській правовій літературі було запропоновано прийняти Федеральний Закон «Про ліси», в якому передбачити окремий розділ «Право власності та інші речові права на ліси й лісові ресурси». Він має закріплювати й регулювати державну, муніципальну і приватну власність на ліси й лісові ресурси. При цьому пріоритет повинен надаватися державній власності. У муніципальній власності перебувають ліси, розташовані в межах міст і населених пунктів, а також їх зелених зон, що виконують рекреаційні функції².

Як уже зазначалося, законодавство про рослинний світ не містить положень про право комунальної власності на цей природний об'єкт, що, у свою чергу, перешкоджає його використанню в повному обсязі. Тому законодавством необхідно визначити: а) поняття права комунальної власності на об'єкти рослинного світу; б) поняття об'єктів рослинного світу комунальної власності та їх склад; в) порядок розмежування об'єктів державної й комунальної власності; г) порядок управління й розпорядження цими об'єктами.

Саме визнання комунальної (муніципальної) власності може розкрити для регіонів позитивний ефект «феномена власності», привести до нарощування і збагачення майна на регіональному

¹ Див.: *Малишева Н. Р.* Гармонизация экологического законодательства в Европе. — С. 137—138.

² Див.: *Романов В. И.* Нужен новый закон о лесах // Экологическое право России: Сб. матер. науч.-практ. конф. 1995-1998 гг. / Под ред. А. К. Голиченкова. — М.: Зерцало, 1999. — С. 104.

рівні, сприяти вирішенню багатьох економічних, екологічних, соціально-культурних та інших життєво важливих проблем¹.

Слід зазначити, що розглянуті аспекти права комунальної власності на об'єкти рослинного світу мають суттєве значення для з'ясування його правової характеристики, хоча й не вирішують багатьох питань. Саме тому подальша розробка цієї проблеми є актуальною й перспективною, оскільки дозволить з'ясувати низку питань, зокрема, підстав виникнення та припинення цього права, перспектив його розвитку тощо.

В. Ю. Уркевич, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Фізичні особи як суб'єкти права сільськогосподарського землевикористання

Загальновідомо, що в ході виробничо-господарської діяльності аграрних товаровиробників виникає комплекс суспільних відносин — земельних, трудових, майнових, організаційно-управлінських тощо, які, будучи врегульованими за допомогою норм права, виступають у вигляді правових відносин. Безперечно, визначальними та домінуючими є тут відносини щодо використання земель сільськогосподарського призначення. Адже виробництво сільськогосподарської продукції неможливе без використання таких земель як основного засобу виробництва. Виробниками сільськогосподарської продукції, а значить, і сільськогосподарськими землекористувачами є суб'єкти аграрного господарювання будь-яких організаційно-правових форм та фізичні особи (zareєстровані як приватні підприємці, а також такі, що не мають такого статусу).

Слід зазначити, що питання щодо правового статусу суб'єктів права власності, права користування (оренди) земель сільськогосподарського призначення, зокрема фізичних осіб, розглядаються у правовій літературі переважно поміж інших питань, при загальній характеристиці правового режиму земель

© Уркевич В. Ю., 2004

¹ Див.: Алексеев С. С. Собственность — право — социализм. — С. 112.