

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.13>**Людмила Кізюн,***аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В. З. Янчука**Національного університету біоресурсів і природокористування України*

ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ВІДНОСИН КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

У статті розглянуто суб'єктний склад права комунальної власності на землю та з'ясовано його особливості порівняно з іншими формами власності на землю. На основі аналізу існуючих доктринальних і законодавчих підходів до визначення територіальної громади виокремлено кваліфікаційні ознаки територіальної громади, зокрема легальна закріплює розуміння територіальної громади як об'єднання жителів у межах адміністративно-територіальної одиниці, а доктринальна декларує останню первісним носієм прав на землі комунальної власності. Як наслідок, констатовано існування специфічної дволанкової конструкції кола суб'єктів права комунальної власності на землю, у якій первісним суб'єктом є територіальна громада, а похідним (вторинним) суб'єктом є створені територіальною громадою органи місцевого самоврядування, наділені за законом делегованими повноваженнями здійснювати власницькі правомочності щодо земель комунальної власності. Наголошено на необхідності конституційного закріплення безпосередності здійснення прав власності на природні ресурси українським народом, а також перенесення центра уваги в бік первісного власника з подальшим доповненням кола потенційних суб'єктів набуття і реалізації прав на землю таким суб'єктом, як «територіальна громада», і його закріпленням у чинному законодавстві. Поставлено питання щодо форми участі територіальної громади у реалізації права власності на належні їй землі. Зроблено висновок про референдум як найвідповіднішу форму народного волевиявлення на тлі констатації факту законодавчого закріплення унеможливлення його проведення. Народні законодавчі ініціативи, мирні зібрання, місцеві ініціативи, консультативні референдуми та інші заходи, що пропонуються конституційно-правовою наукою, через відсутність юридичних наслідків для подальших владних рішень нівелюють будь-яку реалізацію територіальною громадою повноважень власника. Зроблено пропозицію щодо необхідності визначення і законодавчого закріплення всіх можливих форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні прав власності на майно, зокрема землі комунальної власності, і розроблення порядку оперативної реалізації громадських волевиявлень органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: право комунальної власності на землю, територіальна громада, суб'єкти права власності на землю, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. У відносинах власності саме їх суб'єктам належать основоположні місце і роль, адже виникають вони виключно з приводу необхідності задоволення матеріальних інтересів останніх щодо конкретних об'єктів. Таким чином, суб'єкт виступає рушійною силою відносин власності, носієм матеріальних інтересів, тобто їх динамічною основою на відміну від об'єкта, якому відводиться пасивна роль збудника таких інтересів. Звідси цілком логічним є підхід І.В. Спасибо-Фатеевої, яка наголошує на суб'єктному критерії диференціації власності на приватну, державну і комунальну [1, с. 60], причому всі суттєві відмінності для визначення права приватної, державної або комунальної власності зводяться до відмінностей у суб'єкті цього права [2, с. 108]. З цим, безумов-

но, слід погодитись, адже роль суб'єкта права у правових явищах складно переоцінити. За образним висловом С.І. Архипова, «не суб'єкт існує для права, а право існує для суб'єкта і визначається ним». У цьому, на його думку, полягає суть відношення суб'єкта до всього правового. Не правові норми чи правовідносини, права чи обов'язки є вихідними моментами, підставами, які пояснюють сутність суб'єкта права, а сам суб'єкт є пояснюючим началом для всього правового. Він є системою правових координат, вихідною точкою відліку для всіх правових явищ [3, с. 105–106]. Тому немає нічого дивного у суб'єктному критерії диференціації форм власності. Але зі сказаного випливає, що кожен із формоутворювальних суб'єктів повинен бути наділений власною специфікою.

Разом з тим теорією сучасного земельного права у контексті сучасних процесів децентралізації влади з'ясуванню особливостей суб'єктів права комунальної власності на землю не приділено належної уваги, що зумовлює **мету цієї статті** – розкриття зазначених особливостей.

Виклад основного матеріалу. Земельне законодавство розглядає землі комунальної власності передусім як землю територіальних громад (ст. 83 ЗК України). Зі змісту ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що територіальною громадою є жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Із цього визначення І.І. Каракаш робить висновок, що територіальна громада – це не адміністративно-територіальна одиниця і не створені нею органи місцевого самоврядування, а об'єднання жителів у межах адміністративно-територіальної одиниці. При цьому територіальні громади виступають первинними носіями прав місцевого самоврядування і суб'єктами повноважень щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами, розміщеними на їхній території [4, с. 223].

Зі сказаного випливають дві кваліфікаційні ознаки територіальної громади, з яких одна легальна (це об'єднання жителів у межах адміністративно-територіальної одиниці), а інша доктринальна (це первісний носій прав на землі комунальної власності). Продовжуючи логічний ланцюжок, цілком слушно припустити, що похідними (вторинними) суб'єктами виступатимуть створені територіальними громадами органи місцевого самоврядування, наділені делегованими повноваженнями.

Деяко інше визначення містить термінологічний словник Концепції адміністративної реформи в Україні (розд. VII), у якому під територіальною громадою розуміється спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [5].++ З наведеного визначення випливає ще одна важлива легальна об'єднувальна ознака територіальної громади – загальні інтереси її членів.

Натомість специфічними правовими ознаками саме комунальної власності на землю, які належать до її суб'єкта, визнаються такі: 1) територіальна громада як суб'єкт права

комунальної власності на землю, здійснює це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування; 2) в особі територіальної громади «збігається» суб'єкт права комунальної власності на землю і суб'єкт управління цими землями; 3) наявність специфічної підстави формування об'єкта права комунальної власності на землю, такої як розмежування земель державної та комунальної власності, що має одноразовий характер [6, с. 8–9]. Отже, безпосереднім власником земель комунальної власності і законодавство, і земельно-правова доктрина визнають територіальну громаду.

Але територіальна громада як власник земель за земельним законодавством України не наділена жодним повноваженням у сфері земельних відносин. Натомість відповідними повноваженнями наділені органи місцевого самоврядування, тобто сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 12 ЗК України). Таке становище прямо суперечить Конституції України та нормам муніципального законодавства. Відповідно до положень ч. 3 ст. 140 Конституції України, дубльованих у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється насамперед безпосередньо територіальною громадою, а лише потім – органами місцевого самоврядування.

Проте в Україні спостерігається деяко інша земельно-правова реальність, яку ілюструє вислів В.В. Цветкова про небезпідставність думки, що демократія, яку ми спостерігаємо не тільки в Україні, а й у багатьох інших державах, не є в прямому розумінні правлінням народу. Останній вибирає відповідний політичний режим, який існує сам по собі, прямує власним курсом до наступних виборів [7, с. 49]. Аналогічного висновку можна дійти і щодо місцевого самоврядування, керівні органи якого існують і приймають рішення щодо розподілу суспільної (громадської) землі у відриві і незалежно від волі громади протягом періоду, на який вони обрані. Розбазарювання землі органами місцевого самоврядування навіть одержало у народному лексиконі відповідну назву «дерибан». Засоби масової інформації вже десятки років висвітлюють це негативне явище, однак воно існує й досі, причому по всій території країни, про що свідчить чергове звернення до Інтернет-видань [8; 9; 10]. При цьому не допомагають ні втручання народних депутатів, ні звернення до правоохоронних органів, ні протестні перекриття центральних автотрас тощо. Ось яскраве свідчення реалізації органами місцевого самоврядування прав власника на землю від імені Українського народу. Тоді про яку власність на землю Українського народу, яка до того ж,

на переконання І.О. Костяшкіна, є «первинною формою права власності» [11, с. 23], може йтися, якщо сам народ не вирішує долі землі, а за нього від його імені права власника здійснюють органи держави і місцевого самоврядування? Крім того, мимоволі напрашується аналогія з правом державної і комунальної власності, де органи державної влади і місцевого самоврядування також є безпосередніми «реалізаторами» правомочностей власника.

Звідси виникає питання щодо форми участі територіальної громади у реалізації права власності на належній їй землі. Стаття 69 Конституції України формами народного волевиявлення визначає вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Змістовно найвідповіднішим з наведеного переліку є референдум. Однак місцеві референдуми та порядок їх проведення, визначені Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [12], втратили свою чинність на підставі прийняття у 2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум» [13], який, у свою чергу, також було визнано неконституційним [14]. Таким чином, унеможливлено волевиявлення територіальної громади навіть шляхом референдуму.

У конституційно-правовій науці існує позиція, згідно з якою іншими формами волевиявлення можуть бути народні законодавчі ініціативи, мирні зібрання, місцеві ініціативи, консультативні референдуми та інші заходи, які не мають своїм наслідком ухвалення імперативних для органів влади рішень [15, с. 504]. Однак відсутність юридичних наслідків для подальших владних рішень у разі проведення зазначених заходів унеможливує будь-яку реалізацію територіальною громадою повноважень власника.

Декларативність здійснення територіальною громадою права власності на землю детермінується передусім недосконалістю ст. 13 Конституції України, яка прямо делегувала здійснення права власності Українського народу на землю органам державної влади та місцевого самоврядування. Зазначене положення автоматично переноситься на територіальну громаду як частину Українського народу. Іншим колізійним моментом є встановлення у ст. 14 Конституції України переліку суб'єктів набуття права власності на землю, у якому відсутня територіальна громада.

Таким чином, слід визначити і закріпити законодавчо всі можливі форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні прав власності на майно, зокрема землі комунальної власності, і розробити порядок оперативної реалізації таких громадських волевиявлень органами місцевого самоврядування. Наступним кроком має бути закрі-

плення у ч. 1 ст. 13 Конституції України двоярусної конструкції суб'єктів права публічної власності на природні ресурси, виклавши її у такій редакції: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу, який здійснює його безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (курсив мій – Л.К.) в межах, визначених цією Конституцією». Далі необхідно доповнити коло потенційних суб'єктів набуття і реалізації прав на землю таким суб'єктом, як «територіальна громада» (ч. 2 ст. 14 Конституції України).

Взаємовідносини територіальної громади і обраного нею органу місцевого самоврядування переконливо демонструють слова Н.О. Прохорової, висловлені на адресу державних органів: «Вони як такі не є власниками державного майна, а покликані здійснювати адміністративні, управлінські функції, тобто слугувати «руками і ногами» держави-власника, подібно до того, як органи юридичної особи виступають в цивільному обороті від її імені» [16, с. 93]. Аналогічною є роль і органів місцевого самоврядування, які не є власниками, а мають лише слугувати «руками і ногами» громади як власника землі, виступаючи від її імені, тоді як остання повинна бути передусім «головою» у відносинах власності на землю.

Висновки

Таким чином, вимальовується специфічна дволанкова конструкція кола суб'єктів права комунальної власності на землю: первісний суб'єкт, яким є територіальна громада, і похідний (вторинний) суб'єкт в особі створених територіальною громадою органів місцевого самоврядування, наділених за законом делегованими повноваженнями здійснювати власницькі правомочності щодо земель комунальної власності.

Поряд із цим у теорії земельного права існує пропозиція навіть триланкової диференціації суб'єктів права комунальної власності на землю, коли територіальні громади визнаються первинними суб'єктами, обрані ними ради – вторинними, а виконавчі комітети рад – третинними суб'єктами [17, с. 9]. Відмінність між наведеними класифікаціями полягає лише у детальнішій диференціації вторинних суб'єктів на місцеві ради та їх виконавчі органи, що загалом є цілком прийнятним з боку теоретичних підходів, але потребує подальшого більш поглибленого розгляду.

Список використаних джерел:

1. Спасибо-Фатеева И.В. Подходы к понятию форм, типов и видов права собственности. *Харьковская цивилистическая школа: право собственности* : монография / под. ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. Харьков: Право, 2012. С. 57–68.
2. Первомайский О.А. Публичная собственность: основные проблемы правопонимания. *Харьковская цивилистическая школа: право собственности* : монография / под. ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. Харьков: Право, 2012. С. 99–112.
3. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 469 с.
4. Каракаш І.І. Коментар до ст. 83 «Право власності територіальних громад». Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / кол. авт.: Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, В.Г. Гончаренко та ін.; за заг. ред. В.В. Медведчука. Київ: Юрінком Інтер, 2004. С. 222–225.
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
6. Воскобійник М.В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2007. 20 с.
7. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 336 с.
8. Дерибан землі под Києвом: чиновникам поставили жесткий ультиматум. URL: <https://www.obozrevatel.com/kiyany/pod-kievom-zhiteli-vyidvinuli-ultimatum-korumpirovannym-chinovnikam.htm> (дата звернення: 12.03.2018).
9. Москаленко Я. Вишгородський дерибан землі під революційним покровом. URL: <https://blogs.korrespondent.net/blog/politics/3374594/> (дата звернення: 12.03.2018).
10. «Дерибан» землі по-лугьки: як це було. Волинське агентство розслідувань. URL: <https://ar.volyn.ua/2018/03/01/deryban-zemli-po-lutsky-yak-tse-bulo-foto-video/> (дата звернення: 12.03.2018).
11. Костяшкін І.О. Проблеми правового забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Київ: Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2017. 36 с.
12. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 № 1286-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (БВР)*. 1991. № 33. Ст. 443.
13. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI. *Відомості Верховної Ради (БВР)*. 2013. № 44-45. Ст. 634.
14. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26.04.2018 № 4-р/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 41. Ст. 1460.
15. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
16. Прохорова Н.А. Поняття «управління» в земельно-правовому. *Государство и право*. 2003. № 6. С. 90–95.
17. Кулинич А.П. Правовий режим земель міських територіальних громад в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2019. 18 с.

The article considers the subject structure of the right of communal ownership of land and clarifies its peculiarities in comparison with the other forms of ownership of land. Based on the analysis of existing doctrinal and legislative approaches to the definition of a territorial community, the qualification attributes of the territorial community are singled out, in particular, the legal definition of the territorial community as an association of inhabitants within the administrative-territorial unit, while the doctrinal declares the last original bearer of rights on the land of communal property. As a result, the existence of a specific two-lane construction of the circle of subjects of the right of communal ownership to land, in which the primary subject is a territorial community, and the derivative (secondary) entity are created by a territorial community, are local self-government bodies entrusted with the law by the delegated authority to exercise proprietary rights with respect to communal land. The necessity of the constitutional strengthening of the direct realization of ownership rights to natural resources by the Ukrainian people is emphasized, as well as the transfer of attention to the original owner with the further addition of a range of potential subjects of acquiring and realizing rights to land by such subject as "territorial community" and its consolidation in the current legislation. It was arisen the issue about the form of participation of the territorial community in the realization of the right of ownership to its own land. The conclusion about the referendum as the most appropriate form of people's will was made on the background of establishing the fact of the legislative consolidation of the impossibility of its holding. People's legislative initiatives, peaceful gatherings, local initiatives, consultative referenda, and other measures proposed by constitutional and legal science, due to the lack of legal consequences for further government decisions, weakening any realization by the territorial community of the powers of the owner. It was made the proposal on the necessity of defining and legislative consolidation of all possible forms of direct participation of the territorial community in the realization of property rights to property, in particular the land of communal property, and the development of a procedure for the prompt implementation of public expressions of will by local self-government bodies.

Key words: right of municipal ownership of land, territorial community, subjects of ownership of land, bodies of local self-government.