

¹⁶ Проект Інструкції щодо визначення зон обмеженої житлової забудови навколо аеропортів із умов впливу авіаційного шуму. – <http://www.ukraviatrans.gov.ua/airport.html>.

Резюме

В статті рассмотрені особливості правового регулювання раціонального використання і охорони земель авіаційного транспорту України, проаналізовано законодавство і науко-теоретичні положення в даній сфері.

Ключевые слова: землі авіаційного транспорту, приаеродромна територія, раціональне використання, охорона земель авіаційного транспорту.

Summary

The paper contains the peculiarities of legal regulations of effective utilization and the protection of aviation transport lands of Ukraine. The legislation and scientific-theoretic principles in the given sphere have been also analyzed.

Key words: lands of aviation transport, attached to aerodrome territory, effective utilization, protection of aviation transport lands.

Отримано 13.10.2009

В. М. ЛИТВИНЕЦЬ

Вячеслав Михайлович Литвинець, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРАВО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ СЕЛА ЩОДО РОЗПОРЯДЖЕННЯ ЗЕМЛЕЮ: ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ

Земля є одним із найцінніших ресурсів, яким володіє територіальна громада і який слугує запорукою побудови фінансово-самостійного, незалежного та міцного місцевого самоврядування в Україні, забезпечує соціально-економічний та культурний розвиток територіальної громади та її членів. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає задоволення земельних інтересів територіальних громад шляхом набуття та здійснення права комунальної власності на землю.

Загальні положення права комунальної власності на землю визначені Земельним кодексом України (далі – ЗКУ). Згідно з ч. 2 ст. 83 ЗКУ, 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. У 2004 р. був прийнятий Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», реалізація якого загальмувалася. Водночас на підставі п. 12 Перехідних положень ЗКУ до моменту розмежування земель державної та комунальної власності сільські ради наділені повноваженнями щодо розпорядження землями в межах населеного пункту, окрім земель приватної власності та окремих винятків земель державної власності.

У науці земельного права проблеми права власності на землю, в тому числі й комунальної, реалізації речових прав територіальних громад на землю певною мірою досліджували М. В. Воскобійник, Н. В. Ільницька, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, К. П. Пейчев, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інші.

Метою запропонованої статті є дослідження правової природи та механізму реалізації територіальною громадою села права комунальної власності на землю,

співвідношення прав територіальної громади села та представницького органу місцевого самоврядування – сільської ради, щодо здійснення прав на розпорядження землею, в тому числі шляхом укладення договорів оренди, емфітевзису, суперфіцію.

В Україні підлягають розмежуванню 30,2 млн. га земель державної та комунальної власності. На 1 січня 2009 р. прийнято 1349 рішень про розмежування земель державної та комунальної власності на площі 2,988 млн. га, замовлено 404 проекти землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності на площу 1,4 млн. га¹. Однак до цього часу переважна більшість територіальних громад нашої країни не набули права комунальної власності на землю через незавершення такого розмежування земель. Розмежування земель державної і комунальної власності гальмується через необхідність дотримання вимоги ст. 14 Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності», згідно з якою право комунальної власності на землю повинно бути посвідчене державним актом на право комунальної власності на землю, форму якого Кабінетом Міністрів України не затверджено і до цього часу.

Разом із тим, відповідно до п. 12 Перехідних положень ЗКУ, до завершення розмежування земель органи місцевого самоврядування, в тому числі й сільські ради, здійснюють делеговане законом повноваження по розпорядженню всіма землями в межах населених пунктів, крім земель приватної власності та земель державної власності, якими розпоряджаються державні органи приватизації. У зв'язку з цим територіальні громади сільських населених пунктів позбавлені можливості впливу на відповідну сільську раду в частині здійснення нею права розпорядження нерозмежованими державними землями. Вищезазначене, на нашу думку, спричиняє порушення прав територіальних громад на землю. Адже відомо, що внаслідок розмежування земель їх більша частина із земель державної власності у межах населеного пункту перейде у комунальну власність територіальної громади села. У зв'язку з цим виникає проблема надання територіальній громаді села на період до завершення розмежування земель державної і комунальної власності права контролю сформованої нею ж сільської ради за здійсненням нею делегованих законом повноважень щодо розпорядження землями у межах села.

Відповідно до ст. 80 ЗКУ територіальні громади села реалізують право власності на комунальні землі безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. С. І. Борисова вірно зазначає про недопустимість ігнорування тієї суттєвої обставини, що волевиявлення територіальних громад на вчинення того чи іншого правочину щодо землі може бути здійснене на загальних зборах членів територіальної громади, через референдум, шляхом опитування членів громади тощо. Зрозуміло, що подібне твердження стосується переважно тих нечисельних громад, що полегшує проведення зборів жителів для вирішення питань стосовно відчуження чи надання в оренду земельних ділянок державної власності².

Разом з тим Л. А. Музика, визнаючи територіальні громади суб'єктами публічного права, заперечує їх безпосередню участь в управлінні й розпорядженні комунальним майном та пропонує наділити даними повноваженнями лише органи місцевого самоврядування³. З даним твердженням погодитись важко, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 143 Конституції України територіальні громади села безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Тому позбавлення територіальної громади села права щодо розпорядження землею комунальної власності суперечитиме Основному закону країни. Водночас участь територіальної громади села в земельних та цивільних правовідносинах також уявляється недоцільним.

Змістом права комунальної власності на землю є правомочності з володіння, користування та розпорядження землею. В науковій літературі окремо виділяється правомочність щодо управління землею. Розпорядження землею – це право вирішувати, яким чином буде використана земельна ділянка, право визначати її юридичну долю. Правомочності власника щодо належної йому земельної ділянки здійснюються ним особисто, незалежно від волі та бажання всіх інших осіб і обмежуються лише законом⁴. Відповідно до ст. 90 ЗКУ передбачені права власників земельних ділянок, однак вони стосуються здебільшого суб'єктів приватного права. Тому, на наш погляд, ЗКУ доцільно

доповнити статтею про права власників на землю суб'єктів публічного права, зокрема й права територіальної громади села на землю.

Зі ст. 142 Конституції України випливає, що суб'єктом права власності на комунальні землі є відповідні територіальні громади. Однак, ЗКУ такими суб'єктами визнає відповідні місцеві ради. Вважаємо, що в питанні здійснення права власності територіальні громади не можуть підмінятися чи ототожнюватися з органами місцевого самоврядування, які відповідно до ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.

Таким чином, з конституційно-правового статусу територіальної громади села випливає її повноваження щодо безпосередньої реалізації права комунальної власності на землю. Тому тільки територіальну громаду села слід визнати власником комунальних земель. При цьому органи місцевого самоврядування, діючи в інтересах територіальної громади, приймаючи рішення та укладаючи земельні правочини, виступають не як власники земель, а як суб'єкти здійснення права комунальної власності на землю.

Слід зазначити, що відповідно до п. «в» ч. 1 ст. 5 ЗКУ серед принципів земельного законодавства виділено невтручання держави у здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом, та забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави. Проте п. 2 ст. 2 ЗКУ до суб'єктів земельних відносин не відносить територіальні громади, в тому числі територіальну громаду села. Натомість поряд з такими суб'єктами земельних відносин як громадяни, юридичні особи та органи державної влади зазначаються органи місцевого самоврядування. Звернемо увагу, що у Главі 2 ЗКУ наводиться перелік повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин. Проте повноважень територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності на землю в ЗКУ не передбачено.

Припинення права комунальної власності на землю має свої особливості, зумовлені суб'єктом складом при набутті права власності із земель комунальної власності. В Україні існують та визнаються 3 форми власності на землю – державна, комунальна та приватна. При цьому земельне законодавство України не визнає безгосподарських земель. Відповідно при припиненні права комунальної власності на земельну ділянку вона автоматично переходить в державну або приватну власність. Проте процес переходу права власності на землю може опосередковуватися нормами публічного або приватного права.

Передача земель комунальної власності до земель державної власності здійснюється на підставі ст. 117 ЗКУ. Однак дана стаття містить відсылку на норму про те, що така передача провадиться у порядку, встановленому ЗКУ для юридичних осіб. Тобто правовідносини між публічними суб'єктами запропоновано регулювати в такому ж порядку, який встановлений для суб'єктів приватного права у їх правовідносинах із суб'єктами публічного права (органами місцевого самоврядування та органами державної влади). До того ж незрозуміло, в оплатному чи безоплатному порядку мають передаватися зазначені землі.

В цілому можна погодитись з К. П. Пейчевим в тому, що при правовому забезпеченні передачі земельних ділянок з комунальної у державну власність важливо врегулювати не тільки питання, пов'язані з самим процесом передачі земельних ділянок, а й передбачити гарантії прав сторони, яка передає землю, зокрема, її право контролювати наступне використання земельної ділянки в рамках того суспільного інтересу, який мався на меті при вирішенні питання про передачу землі⁵.

Згідно із ст.ст. 25, 118, 127, 128, 134 ЗКУ, припинення права комунальної власності на землю можливе в випадках: а) приватизації земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян; б) одержання земельних ділянок внаслідок приватизації сільськогосподарських підприємств, установ, організацій; в) одержанні земельних ділянок із земель комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації; г) викупі громадянами земельних ділянок понад норму безоплатної приватизації; г) викупі земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать громадянам та

юридичним особам; д) продажу земельних ділянок комунальної власності на конкурентних засадах; е) продажу земельних ділянок комунальної власності поза конкурентним шляхом. При цьому ЗКУ (ст. 12) надав право здійснення розпорядження землями територіальних громад сільським радам. Проте, як вже зазначалося, згідно зі ст. 80 ЗКУ територіальні громади реалізують право комунальної власності на землю безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. А в ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко встановлено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм функцій та повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Враховуючи вищеведене, вважаємо, що територіальна громада села має право розглядати та приймати на загальних зборах своїх членів чи шляхом проведення місцевих референдумів рішення щодо розпорядження землями територіальної громади, включаючи і їх безплатну приватизацію, передачу в оренду, продаж права оренди, емфітевзису та суперфіцію.

Розпорядження вільними від забудови землями в межах села та перехід права власності на землю до інших суб'єктів, здебільшого приватних осіб, здійснюється в силу вимог закону або тоді, коли для територіальної громади села недоцільне подальше перебування певних земельних ділянок у власності громади, неможлива передача в строкове користування земельних ділянок на умовах оренди, продаж права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) або продаж права користування земельною ділянкою для забудови (суперфіцій).

Розпорядження територіальною громадою села та відповідною сільською радою комунальною земельною власністю здійснюється шляхом переходу права власності до держави чи фізичних та юридичних осіб або шляхом переходу до набувачів прав володіння та користування землею. Однак чинне законодавство України, а саме ст. 12 ЗКУ та ст. 4 Закону України «Про оренду землі», визнають орендодавцями земель комунальної власності лише відповідні сільські ради, зовсім не згадуючи про територіальні громади сіл як суб'єктів права власності на землю. Звісно, безпосереднє втілення рішення територіальної громади села відбуватиметься через рішення та дії органів місцевого самоврядування, що діють в інтересах територіальної громади. Разом із тим, це не може жодною мірою стати перешкодою у здійсненні територіальною громадою села повноважень суб'єкта права власності на землю. Такої ж позиції щодо віднесення територіальних громад до кола орендодавців земельних ділянок дотримується й Н. В. Ільницька⁶.

До 1 січня 2008 р. продаж та передача в оренду земель державної та комунальної власності відбувалися на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування та укладення відповідного договору. Так, лише в разі наявності двох і більше заяв (клопотань) на оренду землі право оренди земель набувалося на конкурентних засадах у формі конкурсу чи аукціону за вибором розпорядника землі. З 1 січня 2008 р. у зв'язку з внесенням до ЗКУ та Закону України «Про оренду землі» змін конкурентний спосіб набуття права власності, права оренди земель став домінуючим і обов'язковим для всіх земель державної та комунальної власності, вільних від забудови, окрім земельних ділянок під об'єктами соціального призначення тощо. Така форма визначення власника землі чи орендаря земельної ділянки має свої переваги, які полягають у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів у зв'язку з передачею відповідного права на земельну ділянку тій особі, яка запропонує найвищу ціну оренди чи викупну вартість землі. Однак, конкурентний порядок надання земельних ділянок у власність та користування має також і недоліки, які полягають в складності процедури, яка є недоцільною при здійсненні розпорядження невеликими земельними ділянками в сільській місцевості, особливо при передачі в оренду земель сільськогосподарського призначення.

Продаж земельних ділянок, продаж прав емфітевзису, суперфіцію, оренди, крім випадків, передбачених у ч. 1 ст. 124, ч.ч. 2,3 ст. 134 ЗКУ, повинен здійснюватися на земельних торгах. Як передбачено в ч. 5 ст. 137 ЗКУ, земельні торги повинні проводитись у формі аукціону в порядку, встановленому законом. Однак за відсутності закону, який би регулював питання проведення земельних торгів, неможливо наразі вести мову про законність земельних аукціонів. По суті територіальні громади села є заручниками законодавців, які встановили обов'язковість проведення аукціону при розпорядженні

більшою частиною земель публічної власності, а водночас самого закону про проведення земельних торгів не прийняли. На наш погляд, дана законодавча колізія має вирішуватися шляхом прийняття місцевими радами тимчасових положень про конкурентне відчуження земельних ділянок та прав на них, аби розблокувати даний процес.

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що правове регулювання передачі земель комунальної власності у державну власність потребує удосконалення. Зокрема, уявляється доцільним закріплення деталізованого порядку передачі земель комунальної власності в ЗКУ або в спеціальному законі. На нашу думку, передача земель комунальної власності у державну власність повинна відбуватися за активної участі територіальної громади села, на підставі її добровільного рішення та здійснюватися безкоштовно. Проте не слід виключати й можливість надання державою територіальній громаді компенсації чи певних преференцій.

Територіальна громада села має право безпосередньо реалізовувати право власності на землю, а органи місцевого самоврядування лише здійснюють представництво інтересів територіальної громади, діють в її інтересах, виступаючи суб'єктом здійснення права власності на землю. На нашу думку, ЗКУ повинен бути доповнений положенням, яке б до розмежування земель державної та комунальної власності надавало територіальній громаді повноваження щодо розпорядження землями комунальної власності, а також надало їй право здійснення контролю за розпорядженням сільськими радами землями державної власності в межах населеного пункту.

¹ Розмежування земель державної та комунальної власності – актуальне питання сьогодення. – www.dkzr.gov.ua – Офіційний сайт Державного комітету України по земельних ресурсах. – 2009. – 22 січня.

² Борисова В. І., Баранова Л. М., Ігнатенко В. М., Первомайський О. О., Сиротинко С. Є. Правові проблеми комунальної власності / Академія правових наук; Інститут держ. будівництва та місцевого самоврядування / В. І. Борисова (заг.ред.). — Х.: Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. – С. 58.

³ Музика Л. А. Право комунальної власності в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – С. 9.

⁴ Семчик В. І. Право власності на землю // Земельне право України: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. нач. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – С. 146.

⁵ Пейчев К. П. Правове регулювання відчуження земельних ділянок: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2005. – С. 11.

⁶ Ільницька Н. В. Земельне право України: Підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; За ред. М. В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 120.

Резюме

В статье исследуются вопросы правовой природы и механизм реализации территориальной общины села права коммунальной собственности на землю, соотношения прав территориальной общины села и представительского органа местного самоуправления – сельского совета, относительно осуществления прав на распоряжение землей. Анализируется правосубъектность территориальной общины села относительно распоряжения землей коммунальной собственности.

Ключевые слова: коммунальная собственность на землю, право территориальной общины села на землю, распоряжение землями в пределах населенных пунктов, разграничение земель, прекращения права коммунальной собственности на землю.

Summary

In the article are explored the questions of legal nature and mechanism of realization territorial society communal ownership rights on land, correlations of rights for territorial society of village and representative organ of local self-government – village soviet, in relation to realization of rights to disposing of land. Rights of territorial society is analysed sat down in relation to disposing of land of community property.

Key words: community property on the land, right of village territorial society on the land, disposing of land in settlements, differentiating of land, stopping right of community property on the land.

Отримано 23.09.2009