

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-3-67-83>

УДК 349.6

Настіна О.І.

Білоцерківський національний аграрний університет

## ОБ'ЄКТИ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ ТА ПОДІЛ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРІЇ ЗА ЗЕМЕЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню правового регулювання об'єктів права комунальної власності на землю через призму поділу земель на категорії за земельним законодавством. У статті проаналізовано правовий режим земель та земельних ділянок комунальної власності як власності територіальних громад, проблеми закріплення об'єктів земельної власності за територіальними громадами в рамках процесів децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. За результатами дослідження встановлено, що Земельний кодекс України землі територіальних громад поділяє на категорії без класифікації об'єктів права комунальної власності на землю, що у свою чергу приводить до висновку, що у предметі правового регулювання права комунальної власності на землю Земельний кодекс України не має прикладного і практичного значення, і тому є таким, що потребує змін, суттєвих доповнень чи нової редакції.

**Ключові слова:** власність, право комунальної власності на землю, Земельний кодекс України, земельне законодавство, поділ земель на категорії.

Nastina Olga

Bila Tserkva National Agrarian University

## OBJECTS OF PUBLIC PROPERTY RIGHT TO LAND AND LAND DIVISION INTO CATEGORIES BASED ON THE LAND CODE UKRAINE

**Summary.** The article is devoted to the study of legal regulation of the objects of public property right to land through the division of land into categories by the land legislation. The article analyzes the legal regime of the land and public property land plots as local communities ownership, the problems of assigning land sites to local communities in the processes of power decentralization and local government reforms in Ukraine. The study contains a comprehensive analysis of the legal regulation of the objects of public property right to land. The current problems in the correlation between the norms of land, ecological and natural resource law of Ukraine regarding the definition of the legal regime of public property right to natural resources and the implementation of the owner's rights by the local self-government bodies were identified on the basis of the analysis of the results of general theoretical and special studies of the current state of natural resources ownership legal regulation. The Land Code of Ukraine divides land into categories according to a single criterion – their intended purpose. At the same time, in the land legislation does not provide classification of the objects of public property right to land and the land as an object of the public property right to land should be considered taking into account the existing division into categories. Art. 19 of the Land Code of Ukraine divides the land into categories on the basis of its economic use, field of activity of land rights legal subjects, the content of legal persons using the land for certain purposes, qualitative characteristics of the land. However, the division of land into categories has a decisive, fundamental, sectoral function, which makes the base for land law science and practice. In our opinion, the current classification of local communities lands on the principle of division of land into categories on the basis of land purpose provided by the Land Code of Ukraine has no applied and practical significance, and is therefore considered to have lost its relevance. The study found that the Land Code of Ukraine in terms of legal regulation of the legal regime of public property lands requires changes, substantial additions or the new edition.

**Keywords:** ownership, public property right to land, Land Code of Ukraine, land law, land division by categories.

**Постановка проблеми.** Земельний кодекс України земельні ділянки поділяє на категорії за єдиним критерієм – цільове призначення. Разом з тим, у земельному законодавстві відсутня класифікація об'єктів права комунальної власності на землю і землі як об'єкт права комунальної власності належить розглядати із врахуванням існуючого поділу на категорії. На наш погляд, класифікація земель територіальних громад за принципом поділу земель на категорії за ознакою цільового призначення у Земельному кодексі України не має прикладного і практичного значення, і тому є такою, що втратила актуальність.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженням проблем поділу земель на категорії та права власності на землю займались провідні українські учені: В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман,

В.М. Єрмоленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, І.В. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Шульга та інші.

Окремі аспекти правового режиму земель комунальної власності на землю у своїх наукових працях висвітлювали Г.І. Балюк, Д.В. Бусуйок, М.В. Воскобийник, О.А. Вівчаренко, Я.З. Гаєцька-Колотило, Н.В. Ільків, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, І.О. Костяшкін, А.І. Ріпенко, В.Є. Рубаник та інші. Однак дослідження співвідношення теоретичного і практичних аспектів поділу земель на категорії та класифікації об'єктів права комунальної власності на землю залишаються малодослідженими. Такі наукові розробки мають і методологічне значення для обґрунтування чи спростування пропозицій прийняття відповідних законодавчих змін до правового регулювання комунальної власнос-

ті на землю, що може стати відправною точкою у внесенні на розгляд Верховної Ради України нової редакції Земельного кодексу України.

**Метою цього дослідження** є комплексний аналіз правового регулювання об'єктів права комунальної власності на землю через призму поділу земель на категорії за земельним законодавством.

**Виклад основного матеріалу.** Земельний кодекс України у ст. 19 ЗК України поділяє землі на категорії за ознакою господарського використання земель, сферами діяльності суб'єктів прав на земельні ділянки, за змістом правосуб'єктності осіб, які користуються землею для певних потреб, якісними характеристиками земель. Однак поділ земель на категорії має визначальну, фундаментальну, галузеву функцію, на якому ґрунтується наука земельного права та практика застосування земельно-правових норм.

Цільове призначення не є первісним критерієм поділу земель на категорії, це похідна категорія, результат комплексного оцінювання об'єктивних природних властивостей і ландшафтного рельєфу певної земельної ділянки чи масиву земель, який і є первісною ланкою поділу земель на категорії. В основу поділу земель за категоріями слід покласти принцип раціональності природокористування, тому у наукових колах вважають за необхідне пов'язати порядок встановлення та зміни цільового призначення земель з їх якісними характеристиками [1]. Підтримуємо таку позицію, яку вважаємо доречною з огляду на правовий режим земель територіальних громад, поділ на категорії яких варто пов'язувати не лише з раціональним природокористуванням, але й принципом сталого розвитку територій.

Розглянемо кожен категорію земель диференційовано та інтегровано з огляду на практичну спрямованість правозастосовних норм земельного законодавства.

Землі сільськогосподарського призначення становлять певний обсяг угідь, що належать територіальним громадам сіл та селищ. А.В. Луначенко вказує на дві правові ознаки земель сільськогосподарського призначення – надання для потреб сільського господарства і призначення для використання у сфері сільськогосподарського виробництва [2]. За змістом ст. 22 ЗК України, землі сільськогосподарського призначення комунальної власності – це землі, що належать територіальній громаді та надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Надання земельних ділянок у постійне користування пов'язується виключно з організаційною формою суб'єкта господарювання – це мають бути юридичні особи такі як комунальні сільськогосподарські підприємства, установами та організаціями. Тобто, земельні ділянки сільськогосподарського призначення комунальної власності або надані відповідним юридичним особам у користування, або перебувають у запасі.

За загальним принципом, землі житлової та громадської забудови слід відносити до земель

комунальної власності, а подекуди лунають пропозиції землі житлової та громадської забудови виділити в окрему категорію земель – землі населених пунктів. Поділяючи такі підходи відзначимо, що є певні колізії, які мають бути вирішені: норми земельного законодавства про цю категорію земель не поширюються на земельні ділянки під поселеннями за межами населених пунктів. Вказують, що будинки та споруди можуть знаходитися і поза межами населених пунктів на землях, наданих для садівництва, ведення особистого селянського господарства, фермерського господарства, на землях рекреаційного визначення, землях транспорту, оборони тощо [3]. Послідовним буде висновок, що в окремо визначених випадках, прямо передбачених законодавством, землі житлової та громадської забудови можуть належати державі.

Земельний кодекс України не передбачає можливості передачі земель природно-заповідного фонду, що мають особливу цінність з комунальної до приватної власності та не дає чіткого визначення земель іншого природоохоронного призначення, що у свою чергу шкодить правозастосовній практиці. У ст. 46 ЗК України передбачено, що порядок використання земель іншого природоохоронного призначення визначається законом. Таке визначення не відповідає необхідній правовій регламентації, тому в законодавстві потрібно визнати, що правовий режим земель іншого природоохоронного призначення такий самий, як і правовий режим земель природно-заповідного фонду. До земель іншого природоохоронного призначення можна віднести водоохоронні зони, прибережні захисні смуги та смуги відведення. Також зауважують, що до цієї категорії відносять охоронні зони, що встановлюються навколо об'єктів природно-заповідного фонду, водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення [4]. Професорка Н.І. Титова виправдано вказує, що можливість мати у приватній власності землі природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного призначення фактично означає і можливість мати на цьому ж правовому титулі й ті цінні об'єкти, які знаходяться на цих землях, що є небезпечним і може заподіяти невинуватим шкоди безцінному суспільному національному багатству країни [5]. На наш погляд, слід встановити вичерпний перелік земель природно-заповідного фонду, що належать державі та територіальній громаді як такі, що не можуть передаватися у приватну власність.

Відповідно ст. 49 ЗК України, землі оздоровчого призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності, але, на жаль, ЗК України не виокремлює земельні об'єкти оздоровчого призначення, які належать територіальній громаді, а лише вказує, що відповідно до ст. 26 Закону України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 року забороняється приватизація окремих об'єктів, при забороні приватизації яких заборона поширюється й на приватизацію земель під цими об'єктами, що дозволяє сформувати фонд земель територіальній громаді у складі земель оздоровчого призначення. Вважаємо, що виправданою є пропозиція передати у комунальну власність земельні ділянки в межах округу санітарної (гірничо-санітарної) охорони, що розташовані на

території громади, на які поширюється заборона їх передачі у приватну власність. Вказані обмеження стосуються земель оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність. Тобто, чіткого переліку об'єктів чи передбачених законодавством критеріїв визначення земельних ділянок, які належать до земель територіальної громади, наразі не існує: необхідність встановлення різних обмежень у процесі використання земель оздоровчого призначення значною мірою обумовлена публічними інтересами, а також обмеженістю земель у природі й незмінністю їх у процесі господарської діяльності.

Аналізуючи склад земель рекреаційного призначення, А.Г. Бобкова вводить поняття «природні рекреаційні території», під якими пропонує вважати частини простору навколишнього природного середовища, придатні для відпочинку і відновлення життєвих сил та енергії людини, використання яких можливе під час здійснення рекреаційної діяльності та серед яких виділяє зони відпочинку, курортні зони та лікувально-оздоровчі зони [6]. Така класифікація вбачається найбільш прийнятною для розуміння досліджуваної категорії земель та для можливості формування фонду земель рекреаційного призначення, що належать територіальній громаді. Правовий статус таких земель вимагає окремої уваги, оскільки землі окремих категорій природо-заповідного фонду мають, так би мовити, «подвійну прописку»: вони можуть бути одночасно землями природо-заповідного фонду і землями рекреаційного призначення [7]. Найявністю невідповідностей у визначенні правового статусу «суміжних» категорій земель може призвести до правових колізій у правозастосовчій практиці під час визначення повноважень розпорядження землями рекреаційного призначення, що належать державі та територіальній громаді. Правовий режим «суміжних» із землями рекреаційного призначення категорій земель має переважне значення над правовим режимом земель рекреаційного призначення.

Враховуючи, що ст. 51 ЗК України окрім перелічених об'єктів містить й інші об'єкти, які мають приватноправову природу, вбачається за доцільне в ЗК України визначити чіткий перелік земель рекреаційного призначення, які не можуть належати фізичним та юридичним особам на праві приватної власності, або визначити кваліфікуючі критерії встановлення заборон, залишаючи суб'єктом права власності та такі землі територіальну громаду. Також потребує розширення перелік земель рекреаційного призначення земельними ділянками зон санітарної охорони, що створюються навколо особливо цінних земель оздоровчого призначення, відповідно до ст. 112 ЗК України та віднести їх до таких, що належать державі та територіальній громаді.

Відповідно до ЗК України, встановлені законодавчі обмеження щодо передачі окремих земель історико-культурного призначення у приватну власність. У ч. 5 ст. 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року передбачається, що землі, на яких розташовані пам'ятки археології, перебувають у державній власності або вилучаються (викупо-

вуються) у державну власність в установленому законом порядку. Слід враховувати, що відповідно до Закону України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, які не підлягають приватизації» від 23 вересня 2008 року приватизація деяких пам'яток культурної спадщини заборонена, що означає неможливість передачі у приватну власність відповідних земельних ділянок на яких такі об'єкти розташовані. Вважаємо за необхідне визначити в законодавстві заборону на приватизацію пам'яток культурної спадщини. Враховуючи той факт, що землі історико-культурного призначення також можуть належати одночасно і до інших категорій земель, насамперед до земель природно-заповідного фонду та житлової і громадської забудови доцільно визначити законодавчий механізм передачі таких земель до комунальної власності.

Специфіка правового режиму, встановленого для земель лісгосподарського призначення, знаходиться у безпосередній залежності від правового режиму лісів. Природно-юридичний зв'язок земель лісгосподарського призначення і лісів впливає також і на право власності на відповідні землі, які залежать від права на весь об'єкт. Виникнення права власності на ліс, за Лісовим кодексом України, пов'язано із виникненням права власності на один із природних ресурсів – на лісову земельну ділянку [8]. Варто вказати, що до земель комунальної власності цієї категорії земель мають належати землі лісового фонду поза межами населених пунктів, залежно від локалізації природного об'єкту. Однак правовий режим цих об'єктів залишається невизначеним. Саме тому потребують суттєвого уточнення об'єкти права комунальної власності на земельні ділянки цієї категорії.

Згідно зі ст. 6 Водного кодексу України, води (водні об'єкти) є виключною власністю Українського народу і надаються тільки в користування. Землі, зайняті територіальним морем України, слід розглядати як певні масиви земель водного фонду, що належать державі доти, доки не будуть «персоніфіковані» у вигляді окремих земельних ділянок і у такому разі ці землі слід вважати землями водного фонду незалежно від того, що вони не віднесені до земель такої категорії окремим рішенням органу державної влади чи місцевого самоврядування.

Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення мають особливий правовий режим. Відповідно до ч. 2 ст. 67 ЗК України землями транспорту є землі державної чи комунальної власності. Перелік земель транспорту комунальної власності необхідно розбити законодавчо регламентованим. Визначення переліку земель комунальної власності за залишковим принципом є неприйнятним.

Важливою правовою формою використання земель транспорту є належність їх частини територіальним громадам, тобто перебування значних земель у публічній власності. Зокрема, особливістю правового режиму земель авіаційного транспорту є те, що до складу цих земель включаються не смуги відводу, характерні для земель залізничного та автомобільного транспорту, а окремі території, зайняті різноманітними об'єктами цього виду транспорту.

За ЗК України землі енергетичної системи можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності, разом з тим слід враховувати, що за ЗК України забороняється передача з державної до комунальної та приватної власності земель атомної енергетики. Перелік об'єктів електроенергетики, які не підлягають приватизації, затверджується Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України, який слід розширити земельними ділянками санітарно-захисних зон, необхідність чого підтверджується нормами Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил охорони електричних мереж» від 4 березня 1997 року.

Землі оборони є особливим об'єктом правового регулювання. Характерною особливістю земель оборони є те, що вони можуть перебувати лише у державній та комунальній власності. Закон України «Про використання земель оборони» від 27 листопада 2003 року вказує, що землі оборони використовуються відповідними суб'єктами на титулі постійного користування, проте передбачає можливість надання таких земельних ділянок у вторинне користування для сільськогосподарських потреб. Правовий статус земель оборони має певні особливості, які суттєво впливають на відносини щодо їх використання та охорони земель державної власності. Чинне законодавство регламентує ці специфічні відносини фрагментарно. Законодавець опосередковано відносить до складу земель оборони земельні ділянки, які перебувають у користуванні не тільки Міністерства оборони, а й інших силових структур, коло яких остаточно не визначене. Одночасно не є визначеним склад земель оборони, які можуть належати на певному правовому титулі відповідним суб'єктам. Слід зазначити, що правовий режим земель державного кордону України, прикордонних земель (прикордонних смуг) та земельних ділянок прикордонних контрольованих районів не визначений земельним законодавством та не охоплюється досліджуваною категорією земель. Є необхідність в ЗК України визнати ці землі як такі, що належать державі на праві виключної державної власності.

ЗК України не містить спеціальних положень щодо правового режиму земель іншого призначення, визначення такого різновиду земель та їх складу. На думку В.І. Андрейцева, до земель, що не знайшли відображення у законодавчій класифікації, увійшли землі культурного (церковного) фонду, космічного забезпечення, державного матеріального резерву, водно-болотних угідь та торф'яного фонду, родовищ корисних копалин, мисливського фонду та підвищеної екологічної небезпеки [9]. До земель «іншого призначення» можуть бути віднесені земельні ділянки,

відведені для розміщення полігонів твердих побутових відходів та земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської федерації в Україні.

На наше переконання, до земель іншого призначення також можна віднести земельні ділянки охоронюваних зон під об'єктами гідрометеорологічної діяльності, на підставі ст. 13 Закону України «Про гідрометеорологічну діяльність» від 18 лютого 1999 року та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку встановлення охоронюваних зон навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності, та режиму їх використання» від 11 грудня 1999 року. Також до земель цієї категорії варто відносити земельні ділянки охоронюваних зон геодезичних пунктів на підставі ст. 22 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» від 23 грудня 1998 року та відповідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок охорони геодезичних пунктів» від 19 липня 1999 року, адже вказані земельні ділянки не ввійшли до жодної категорії земель.

Одним із недоліків правового регулювання земель іншого призначення є відсутність визначення законодавцем суб'єктів права власності на землі «іншого призначення». Також залишаються невирішеними питання правового режиму земель іншого призначення, які належать територіальним громадам на праві комунальної власності, критеріїв віднесення земель до даного виду, а також питання за яким цільовим (функціональним) призначенням необхідно здійснювати їх використання.

**Висновки і перспективи.** Можна підсумувати, діючий поділ земель на категорії з точки зору регламентації земель комунальної власності за діючим Земельним кодексом України не відповідає реаліям сьогодення і потребує перегляду. Поділ земель на категорії за сучасним земельним законодавством вказаний за ознакою суб'єктів використання земель, територіальним розташуванням земельної ділянки та функціональним призначенням землі. У законодавчому регулюванні правового режиму земельних ділянок комунальної власності земельне законодавство вимагає суттєвого доповнення та уточнення. Доречною вбачається пропозиція заміни цільового призначення принципом зонування та розроблення модельних правових режимів комунальної власності усіх категорій земель, регламентація правових режимів користування землями територіальної громади в межах кожної зони та визначення змісту обмежень прав на землю, в тому числі й права комунальної власності.

## Список літератури:

1. Ісаченко Н.В. Правові передумови поділу земельного фонду на категорії за цільовим призначенням. Сучасні проблеми аграрного і природноресурсового права : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 30-31 жовтня 2009 р.). Київ : ІРІДУМ, 2009. С. 58.
2. Луначенко А.В. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення. *Земельне право України*. 2006. № 1. С. 5–12.
3. Носік В.В. Два кодекси мої... *Вісник прокуратури*. 2001. № 1(7). С. 17–22.
4. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ : Правова єдність, 2009. 496 с.

5. Титова Н.І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти. *Право України*. 2002. № 4. С. 24–31.
6. Бобкова А.Г. До питання про поняття природних рекреаційних ресурсів. *Право України*. 2000. № 5. С. 11–19.
7. Кулинич П.Ф. Правовий режим земель рекреаційного призначення. *Земельне право України: теорія і практика*. 2008. № 5–6. С. 49–57.
8. Микула О.Я. Кадастр природних ресурсів : навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів. Львів : Новий Світ, 2000. 192 с.
9. Андрейцев В.І. Суверенній Україні – нову «Земельну Конституцію». *Право України*. 1999. № 9. С. 24–33.

### References:

1. Isachenko N.V. (2009). Pravovi peredumovy podilu zemelnogo fondu na katehorii za tsilovym pryznachenniam [Legal preconditions for the division of the land fund into categories by purpose]. Proceedings of the *Suchasni problemy ahrarynoho i pryrodnoresursovoho prava* : materialy Mizhnarod. nauk.-prakt. konf. (Ukraine, Kyiv, October 30-31).
2. Luniachenko A.V. (2001). Osoblyvosti pravovoho rezhymu zemel silskohospodarskoho pryznachennia [Features of the legal regime of agricultural lands]. *Land law of Ukraine*, no. 1, pp. 5–12.
3. Nosik V.V. (2001). Dva kodeksy moi... [Two codes]. *Bulletin of the Prosecutor's Office*, no. 7, pp. 17–22.
4. Miroshnichenko A.M. (2009). Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnogo kodeksu Ukrainy [Scientific and Practical Commentary of the Land Code of Ukraine]. Kyiv : Legal unity.
5. Tytova N.I. (2002). Novyi Zemelnyi kodeks Ukrainy: pozytyvni ta nehatyvni aspekty [New Land Code of Ukraine: Positive and Negative Aspects]. *The law of Ukraine*, no. 4, pp. 24–31.
6. Bobkova A.H. (2000). Do pytannia pro poniattia pryrodnykh rekreatsiinykh resursiv [On the issue of the concept of natural recreational resources]. *The law of Ukraine*, no. 5, pp. 11–19.
7. Kulynych P.F. (2008). Pravovyi rezhym zemel rekreatsiinoho pryznachennia [Legal regime of land for recreational purposes]. *The law of Ukraine*, no. 5–6, pp. 49–57.
8. Mykula O.Ya. (2000). *Kadastr pryrodnykh resursiv* [Natural Resources Cadastre]. Lviv : New world.
9. Andreitsev V.I. (1999). Suverenii Ukraini – novu «Zemelnu Konstytutsiiu» [Sovereign Ukraine – a new Land Constitution]. *The law of Ukraine*, no. 9, pp. 24–33.