

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАКРІПЛЕННЯ СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК СУБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

О.І. НАСТИНА, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,
Білоцерківський національний аграрний університет
E-mail: o.nastina@ukr.net

Анотація. У статті досліджується формування права комунальної власності на землю, становлення правового регулювання у сфері закріплення статусу територіальних громад як суб'єктів комунальної власності, вплив процесів децентралізації влади на вирішення питання правового режиму земель територіальних громад та об'єднаних територіальних громад, визначення наукових підходів до формування моделі права комунальної власності на землю в Україні.

Актуалізовано непоследовність законодавців у визначенні принципів побудови інституту права комунальної власності на землю, відсутність обґрунтованої концепції права комунальної власності, законодавчу суперечливості підходів до створення в Україні сталого місцевого самоврядування, заснованого на пріоритеті земельних інтересів територіальних громад.

Приділено наукову увагу передумовам визначення конституційного статусу територіальних громад, законодавчому закріпленню підстав формування в державі комунальної власності на землю, вирішенню проблеми відсутності у чинному законодавстві визначення дефініції «право комунальної власності на землю».

Зосереджено увагу на легітимізації правомочностей реалізації права комунальної власності через вирішення питання земельно-правової компетенції територіальних громад, удосконаленні їх статусу як суб'єктів, які реалізують право комунальної власності на землю безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, здійсненні права комунальної власності на землю у способи, визначені земельним законом.

За результатами дослідження встановлено, що Конституція України забезпечила необхідні передумови для становлення принципово нового земельного устрою у сфері комунальної власності на землі громад. Важливими науковими завданням в сучасних умовах є удосконалення правового регулювання земельно-правової компетенції територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності на землю задля сталого розвитку територій. Визначено, що прискорення адміністративної та земельних реформ сприятиме повноцінній легітимізації об'єднаних територіальних громад та становленню територіальних громад як рівноправних суб'єктів власності на землю.

Ключові слова: територіальні громади, децентралізація, реформа місцевого самоврядування, комунальна власність на землю

Актуальність

Неоднозначні, часом непослідовні та суперечливі процеси децентралізації влади у сфері публічного управління призводять до відсутності сталості та системності у побудові в Україні земельних відносин власності, побудованих на їх засадах рівності. Несформована донині концепція комунальної власності на землю стримує розвиток територіальних громад нового формату, посилює невизначеність у підходах до побудови цілісного майнового ресурсу громад, створює перепони у розвитку місцевого самоврядування.

Удосконалення правового режиму земель територіальних громад, визначення форм реалізації права комунальної власності на землю, наукове дослідження земельно-правової компетенції територіальних громад є ключовими у науковому обґрунтуванні напрямків децентралізації у реформуванні відносин територіальної організації влади та врегулювання правового статусу територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності не вирішеними науковими завданнями, на які направлення ця публікація.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Дослідженням проблем 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, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Окремі питання щодо виникнення права комунальної власності на землю у своїх наукових працях висвітлювали Г.І. Балюк, Д.В. Бусуйок,

М.В. Воскобійник, 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 інших.

Метою статті є дослідження становлення правової регламентації комунальної власності на землю в Україні, впливу земельної реформи та реформи децентралізації влади на закріплення правого статусу територіальних громад як суб'єктів прав комунальної власності на землю, визначення наукових підходів до формування моделі права комунальної власності на землю в Україні.

Результати.

Перехід від радянської 70 річної централізації вертикалі управління до децентралізації влади в незалежній Україні має особливе значення для розвитку відносин комунальної земельної власності в сучасних умовах. Реалізації права мешканців населених пунктів на добровільне об'єднання у громади для самостійного вирішення питань місцевого значення вирішує завдання побудови конструктивного діалогу держави як цілісної інституції та територіальних громад як самостійних одиниць у структурі системи адміністративно-територіального устрою, сприяє становленню комунальної власності як бачення сталого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Вивчаючи правову природу комунальної форми власності на землю Шульга М.В. слушно вказує, що Конституція України створила необхідні передумови для формування і становлення принципово нового земельного ладу у тому числі й у сфері власності на землі, тому на основі її досліджен-

ня повинна бути вироблена концепція, яка має розвивати принципи положення Конституції щодо права власності на землю територіальних громад і віддзеркалювати основні тенденції економічного та соціального розвитку сучасного суспільства (Шульга, 2004: 81).

Наукове дослідження змісту права комунальної власності на землю залежить від понятійного апарату. У чинному законодавстві та законодавстві попереднього історичного періоду української держави дефініція «право комунальної власності на землю» відсутнє, так само як і немає визначення поняття «комунальна власність». Однак це не виявилось перешкодою у формуванні інституту власності на землю територіальних громад, що відбувалось у контексті становлення в Україні інституту комунальної форми власності (Потапенко, 2021: 45).

Запровадження місцевого самоврядування у 1990 році прийняттям Закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів і місцеве самоврядування» поклало початок пошуку сучасної правової моделі комунальної власності на землю. Саме у цьому законі у ст. 7 термін «комунальна власність» вперше було вжите в сучасному розумінні: «комунальна власність становить основу місцевого господарства». Також прийнятий у цьому ж році ЗК України чітко фіксує, що власність в Україні має такі форми: державну, колективну, приватну, які визнає рівноправними.

На наше погляд, «легалізацію» правомочності реалізації права комунальної власності в Україні необхідно пов'язувати саме із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Про розмежування державного майна України між загальнодержав-

ною (республіканською)» власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю), якою визнано її виділ із загальнодержавної форми власності.

Всецілье подальше роздержавлення землі і майна даються підстави вести конструктивний діалог правлячої еліти та фіксувати політичні домовленості у Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України Законі «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», у ст. 5 утверджує власність в Україні як загальнодержавною, комунальною і приватною. Прийнята Конституція України у 1996 році в чинній редакції стає (і залишається) орієнтиром для закріплення національної ідеї щодо формування в державі комунальної форми власності на землю (Кулинич, 2018). Ратифікація 15 липня 1997 року Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування дозволила «зацементувати» у законодавстві фундаментальні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування відповідно до стандартів муніципальної демократії, які знайшли своє втілення у подальших правозастосовних актах земельного законодавства.

Відзначимо, що територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності на землю є багаторівневим, складним, багатогранним політичним, соціальним і правовим явищем.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», визначає право комунальної власності як право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в сво-

їх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. На наше переконання вказаний закон звужує правомочності територіальної громади через суб'єктивізацію змісту права комунальної власності на землю, які чітко окреслені у ст. 80 ЗК України: суб'єктами права власності на землю є територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування - на землі комунальної власності. На жаль, базуючись на радянських парадигмах й сьогодні у наукових колах та правозастосовчій практиці продовжує «культивуватись» принцип походження комунальної власності від колективної. Такий підхід є ідеологічно і науково хибним, не відповідає сучасній концепції реформи місцевого самоврядування.

Нещодавно в Україні з'явився малодосліджений наукою земельно-го права вид об'єктів земельної власності – землі (території) об'єднаних територіальних громад, правовий режим яких перебуває у стані становлення. Запровадження інституту об'єднання територіальних громад також породжує суперечливі правові дискусії, які є предметом наукових розвідок українських вчених: чи відносить законодавство України об'єднані територіальні громади до кола суб'єктів земельних правовідносин власності. Так, прямої відповіді в нормативно-правових актах на ці питання немає, чим послаблюється аргументація необхідності добровільного чи адміністративно-примусового об'єднання територіальних громад у розрізі завдань реформи децентралізації.

Продовжуючи правову невизначеність чинне земельне законодавство не врегулює конкретних форм без-

посередньої реалізації права власності на землю об'єднаними територіальними громадами. Аналізуючи законодавство можна дійти висновків, що об'єднані територіальні громади здійснюють право комунальної власності на землю шляхом передачі земельних ділянок комунальної власності в індивідуальне володіння і користування, наданням їх у постійне користування чи оренду, а також на праві емфітевзису, суперфіцію та у спосіб виділення земель для загального користування мешканців громад.

Відзначають, що до цього часу немає чіткої правової моделі перерозподілу земельних повноважень органів державної влади на користь органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (Кулинич, 2019: 11). Вважаємо, що пріоритетним підходом до формування земельного законодавства після реформаційного періоду має стати перевага права комунальної власності на землю у формуванні земельного фонду територіальних територіальних громад.

Відзначимо, що земельна право-суб'єктність територіальної громади передбачає виникнення у неї земельних прав, а у створених громадою органів самоврядування – земельних повноважень. Територіальні громади здійснюють право комунальної власності на землю через органи місцевого самоврядування і цей спосіб реалізації права комунальної власності на землю є найбільш поширеним. Однак малодослідженими у науці земельно-го права залишаються правові форми здійснення (реалізації) територіальними громадами власності на землю (Настіна, 2018: 45). Тобто, щодо земельної компетенції суб'єктів права комунальної власності на землю, підтримуємо думку, що територіальні

громади можуть здійснювати право комунальної власності на землю у двох формах: безпосередньо та через обрані ними органи самоврядування – сільські, селищні, міські ради (Кулинич, 2018: 263).

Актуальними й досі залишаються висновки, що «...хоч закон і закріплює право комунальної власності, його концепція залишається недоведеною» (Носік, 2006: 191). Це створює підстави твердити, що важко тлумачити земельне законодавство як нормативно урегульоване і це створює перешкоди для запровадження єдиної моделі комунальної власності на землю та стає предметом політичних спекуляцій. Однак в умовах відсутності єдиної візії та підходів щодо формування правової доктрини комунальної власності на землю, незавершеної реформи децентралізації влади та «замороженої» земельної реформи будь-які пропозиції внесення змін до земельного законодавства України щодо правового статусу територіальних громад як суб'єктів права власності на землю виглядають передчасними і шкідливими.

Висновки і перспективи.

Одним із важливих завдань сучасної реформи місцевого самоврядування є удосконалення правового регулювання статусу територіальних громад в Україні. Вбачається, що одержані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку територій. Однак незавершеність та затягуваність адміністративної та земельних реформ гальмують процеси становлення територіальних громад як рівноправних суб'єктів права власності, чим самим

унеможлижують процеси повноцінної легітимізації права комунальної власності на землю. Для вирішення цих проблем оптимальним вбачається закріплення у законодавстві пріоритету земельно-правових повноважень територіальних громад у межах адміністративно-територіальних утворень. Окремими завданнями земельно-правової науки є подальші наукові розробки та дослідження правового статусу об'єднаної територіальної громади, правового режиму земель об'єднаних територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.
2. Кулинич А.П. Особливості права комунальна власність на землю в об'єднаних територіальних громадах. Часопис Київського університету права. 2018. № 2. С. 261–265.
3. Кулинич А.П. Правовий режим земель міських територіальних громад: автореф. дисс. ... к.ю.н.: 12.00.06. Київ, 2019. 18 с.
4. Настіна О.І. Передача земель державної власності у власність територіальних громад як підстава виникнення права комунальної власності на землю в Україні. Право. Людина. Довкілля. 2018. Вип. 3. С. 42–49.
5. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
6. Потапенко С.А. Реалізація сільськими, селищними, міськими радами повноважень у сфері регулювання земельних відносин: теоретичний і практичний аспекти: монографія. Київ. Видавництво Ліра-К, 2021. 332 с.
7. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

- show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 12.06.2021 р.).
8. Про місцеві ради народних депутатів і місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 07.12.1990 р. №533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 12.06.2021 р.).
 9. Розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 р. № 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF#Text>(дата звернення: 12.06.2021 р.).
 10. Шульга М.В. Правові проблеми формування комунальної власності на землю. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. Вип.3. С. 80–92.

References

1. Zemelnyi kodeks Ukrainy [The Land Code of Ukraine] (2001) 25.10.2001, № 2768-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 3–4, 27 (in Ukrainian).
2. Kulynych, A.P. (2018). Osoblyvosti prava komunalna vlasnist na zemliu u obiednanykh terytorialnykh hromadakh [Features of right community property of the land in the incorporated territorial communities]. Chasopys Kyivskoho universytetu prava, 2, 261–265 (in Ukrainian).
3. Kulynych, A.P. (2019). Pravovyi rezhym zemel miskykh terytorialnykh hromad [Legal mode the land of municipal territorial communities], Kyiv, 18 (in Ukrainian).
4. Nastina, O.I. (2018). Peredacha zemel derzhavnoi vlasnosti u vlasnist terytorialnykh hromad yak pidstava vynyknennia prava komunalnoi vlasnosti na zemliu v Ukraini [Transmission the land of public domain in property of territorial communities as basing of origin of right of communal ownership of the land in Ukraine Pravo. Liudyna. Dovkilla, 3, 42–49 (in Ukrainian).
5. Nosik, V.V. (2006). Pravo vlasnosti na zemliu Ukrainskoho narodu [Ownership of the land of the Ukrainian people]. Kyiv: Yurinkom Inter, 544 (in Ukrainian).
6. Potapenko, S.A. (2006). Realizatsiia silskymy, selyshchnymy, miskymy radamy povnovazhen u sferi rehuliuвання zemelnykh vidnosyn: teoretychnyi i praktychnyi aspekty [Realization of plenary powers village, settlement, municipal soviets in the field of adjusting of the landed relations : theoretical and practical aspects]. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K, 332 (in Ukrainian).
7. Pro mistseve samovriaduvannya [About local self-government] (1997): Zakon Ukrainy 21.05.1997, 280/97-VR. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (in Ukrainian).
8. Pro mistsevi rady narodnykh deputativ i mistseve samovriaduvannya [About local advices of deputies of people's and local self-government] (1990): Zakon Ukrainskoi RSR 07.12.1990, № 533-XII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (in Ukrainian).
9. Pro rozmezhuвання derzhavnoho maina Ukrainy mizh zahalnoderzhavnoiu (respublikanskoiu) vlasnistiu i vlasnistiu administratyvno-terytorialnykh odynyts (komunalnoiu vlasnistiu) [About differentiation of state property of Ukraine between national (republican) property and property of administrative-territorial units (by community property)] (1991): Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 05.11.1991, №311. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF#Text> (in Ukrainian).
10. Shulha, M.V. (2004). Pravovi problemy formuvannya komunalnoi vlasnosti na zemliu [Legal problems of forming of community property are on land] Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannya, 3, 80–92 (in Ukrainian).

O.I. Nastina (2021). ESTABLISHMENT OF LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF IDENTIFIED THE STATUS OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS SUBJECTS OF COMMUNAL OWNERSHIP ON LAND. *Law. Human. Environment*, 12(2): 49-55.
<https://doi.org/10.31548/law2021.02.006>.

Summary. *The article examines the formation of communal land ownership law, formation of legal regulation in the field of consolidating the status of territorial communities as subjects of communal property, the impact of decentralization of powers processes on resolving the issue of the legal regime of territorial communities' lands and united territorial communities' lands, determination of scientific approaches to the formation of the model of communal land ownership law in Ukraine.*

It is updated the legislator's inconsistency in determining the principles of building the institution of communal land ownership law, lack of a well-founded concept of communal property law, legislative contradictions of approaches to the creation of sustainable local self-government in Ukraine, based on the priority of land interests of territorial communities.

Scientific attention is paid to preconditions for determining the constitutional status of territorial communities, legislative consolidation of the grounds for the formation of communal land ownership in the state, solving the problem of the definition of «communal land ownership law» absence in current legislation.

Focused attention on legitimization of the powers to exercise the communal property law through the solution of the issue of land and legal competence of territorial communities, improvement of their status as subjects, who exercise the right of communal ownership of land directly or through local governments, the exercise of the right of communal ownership of land in the ways specified in the land law.

According to the study it is established that the Constitution of Ukraine has provided the necessary prerequisites for the formation of a fundamentally new land system in the field of communal property on the land of communities. An important scientific task in modern conditions is improving the legal regulation of land and legal competence of territorial communities as subjects of communal land ownership for the sustainable development of territories. It is determined that the acceleration of administrative and land reforms will contribute to the full legitimization of the united territorial communities and the formation of territorial communities as equal subjects of land ownership.

Keywords: *territorial communities, decentralization, local government reform, communal land ownership*