

## ЗЕМЛІ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ

## COMMUNAL LAND: CURRENT LEGAL ISSUES

Панькова Л.О., к.ю.н.,

доцент кафедри цивільного та господарського права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Муштафіна В.О., юрист

Комунальне підприємство «Керуюча компанія «Мій Дім – Бориспіль»

У статті проаналізовано поняття землі, як матеріального об'єкта, базуючись на законодавчих дефініціях, а також доктринальних визначеннях та судженнях. Виходячи зі сталого визначення права на землю у суб'єктивному та об'єктивному розумінні проаналізовано доробок провідних вчених щодо формування моделі права комунальної власності на землю в Україні. Проаналізовано широку нормативну базу щодо земель комунальної власності з урахуванням змін у законодавстві на період воєнного стану. У статті розкрито актуальність інституту комунальної власності на землю через призму компетенції територіальних громад, які реалізують право комунальної власності на землю безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, у способи, визначені земельним законодавством. Вказано склад земель комунальної власності відповідно чинного законодавства. Визначено важливі процедурні моменти при передачі земель державної власності до земель комунальної власності.

Крім того, розкрито питання компетенції органів місцевого самоврядування щодо земельних питань з урахуванням процесу децентралізації, реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

У статті висвітлено актуальну проблему щодо розгляду земельних спорів за участю органів місцевого самоврядування на підставі аналізу рішення Конституційного Суду України та низки постанов Верховного Суду.

Проаналізовано і узагальнено позиції про безоплатну передачу земель державної, комунальної власності у приватну власність на період дії воєнного стану.

Зроблено висновок, що під час дії воєнного стану право на безоплатну передачу земель державної, комунальної власності у приватну власність та право на відповідне оформлення можливе за умов, якщо громадянам України на праві приватної власності належать об'єкти нерухомого майна (індивідуальні житлові будинки, гаражі, садові будинки та інші будівлі); безоплатна передача у приватну власність громадянам України земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності Земельним кодексом України; у випадку виконання рішення суду, яке набрало законної сили.

**Ключові слова:** комунальна власність, земля, землі територіальної громади, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, компетенція, воєнний стан, закон, земельні спори, компетентний орган.

The article analyzes the concept of land as a material object based on legislative definitions, as well as doctrinal definitions and judgments. Proceeding from the stable definition of the right to land in the subjective and objective sense, the author analyzes the work of leading scholars on the formation of a model of communal land ownership in Ukraine. The author analyzes the broad regulatory framework for communal land with due regard for the changes in legislation for the period of martial law. The article reveals the relevance of the institution of communal ownership of land through the prism of the competence of territorial communities, which exercise the right of communal ownership of land directly or through local self-government bodies, in the ways defined by the Land Law. The composition of communally owned lands is indicated in accordance with current legislation. The author identifies important procedural aspects of the transfer of state-owned land to municipal land.

In addition, the author discusses the competence of local self-government bodies with regard to land issues, taking into account the decentralization process, implementation of the Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" and the Law of Ukraine "On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities".

The article presents an urgent issue of land disputes involving local self-government bodies based on the analysis of the decision of the Constitutional Court of Ukraine and a number of resolutions of the Supreme Court.

The author analyzes and summarizes the positions on the free transfer of state and municipal land to private ownership for the period of martial law.

It is concluded that during martial law the right to free transfer of state and municipal land to private ownership and the right to appropriate registration is possible under the following conditions: if citizens of Ukraine own real estate objects (individual residential houses, garages, garden houses and other buildings) on the right of private ownership; free transfer to private ownership of land plots transferred for use before the entry into force of the Land Code of Ukraine; in case of execution of a court decision which has entered into force.

**Key words:** communal property, land, territorial community lands, local self-government bodies, territorial community, competence, martial law, law, land disputes, competent authority.

**Постановка проблеми.** Традиційно питання щодо права комунальної власності розкривається через аналіз норм Конституції України [1], Земельного кодексу України [2], Цивільного кодексу України [3], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4].

Виходячи зі сталого поділу права власності на землю у об'єктивному та суб'єктивному розумінні, відповідно як правового інституту та сукупності правомочностей суб'єктів цього права щодо володіння, користування і розпорядження належними їм земельними ділянками, юридична наука сформувала основоположні погляди щодо формування моделі права комунальної власності на землю в Україні, впливу земельної реформи та децентралізації влади на статус територіальних громад як суб'єктів прав комунальної власності на землю.

**Стан дослідження.** Дослідженням проблем права власності на землю займалися 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, О. П. Світличний, І. В. Семчик, Н. І. Титова, Д. В. Федчишин, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інші.

Питання щодо права комунальної власності на землю, у різні роки, у наукових працях висвітлювали: Г. І. Балюк, Д. В. Бусуйок, М. В. Воскобійник, Я. З. Гасцька-Колотило, Н. В. Ільків, І. І. Каракаш, Т. О. Коваленко, Т. Г. Ковальчук, І. О. Костяшкін, О. І. Настіна, А. І. Ріпенко та інші.

**Постановка завдання.** Сучасні виклики потребують ревізії навіть усталених позицій щодо питання розмежування земель комунальної та державної власності, доціль-

ності приватизації земель комунальної власності та меж компетенції органів місцевого самоврядування щодо земельних питань в умовах воєнного стану.

**Вклад основного матеріалу.** Комунальна власність, а це усе майно, розташоване на території міста, за винятком майна державної, приватної та інших, установлених законом, форм власності, та визнане згідно з чинним законодавством як безгосподарне «являється невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування» [5, с. 16]. У зв'язку з процесами децентралізації питання щодо комунальної власності набувають все більшої актуальності, що повною мірою стосується і земель, які належать територіальним громадам. Питання комунальної власності, зокрема на землю регулюється такими законодавчими актами, як: Конституція України [1], Земельний кодекс України [2], Цивільний кодекс України [3], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], Господарський кодекс України [6], Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2020 року № 1113 «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [7], Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [8], Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [9], Закон України «Про оренду землі» [10] тощо.

Комунальна власність повинна забезпечити інтереси територіальної громади у створенні відповідної інфраструктури для комфортного проживання всіх членів громади та реалізації їхніх соціальних, економічних інших потреб, розміщення органів самоврядування та комунальних підприємств, установ, організацій [11, с. 178].

Стаття 142 Конституції України [1], (а також ч. 2 ст. 327 Цивільного кодексу України [3]) визначають суб'єктом права комунальної власності відповідні територіальні громади, що здійснюють право власності або безпосередньо (за допомогою місцевого референдуму, загальних зборів громадян – ст. 7, 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [4], або через органи місцевого самоврядування. Цими органами, відповідно до ст. 8-12, 80 та інших статей Земельного кодексу України [2], є відповідні місцеві ради: сільські, селищні, міські – щодо земель територіальних громад, районні, обласні та Верховна Рада Автономної Республіки Крим – щодо земель спільної власності територіальних громад. Питання регулювання земельних відносин вирішуються радами виключно на пленарних засіданнях (п. 34 ст. 26, п. 21 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [4].

Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [6]. Землі, які належать на праві власності територіальним громадам є комунальною власністю (ч. 1 ст. 83 Земельного кодексу України) [4]. Згідно Земельного кодексу України (ч. 2 ст. 83) віднесено до земель комунальної власності:

- 1) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності;
- 2) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування;
- 3) землі та земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону [4].

Земельним кодексом України передбачені підстави передачі ділянок державної власності у комунальну власність, що здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями держав-

ної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених Земельним Кодексом (ч. 1 ст. 117 Земельного кодексу України) [2]. Також дане питання регулюється Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [8].

Питання розмежування земель комунальної та державної власності довгий час було своєрідним мейнстрімом для фахівців земельного права. Згодом норми Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [12] частково увійшли у Земельний кодекс України, на практиці зменшилась кількість питань від громадян, юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування пов'язаних з проблемою розмежування земель.

Однак залишилися проблемними окремі питання процедурного характеру. Наприклад, чи потрібна згода органу місцевого самоврядування при реалізації рішення про передачу земельної ділянки з державної у комунальну власність?

На підставі рішення органів виконавчої влади про передачу земельної ділянки у комунальну власність складається акт приймання – передачі такої земельної ділянки (п. 2 ч. 1 ст. 117 Земельного кодексу України) [2]. Рішення органів виконавчої влади про передачу земельної ділянки у комунальну власність разом з актом приймання – передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права власності держави, територіальної громади на неї (п. 4 ч. 1 ст. 117 Земельного кодексу України) [2].

Саме укладання акту приймання-передачі цієї земельної ділянки буде підтвердженням згоди органу місцевого самоврядування прийняти земельну ділянку і навпаки відмова укласти акт є свідченням відмови прийняти земельну ділянку [13].

Ще один процедурний момент пов'язаний з реалізацією Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [14] та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15]. Після утворення об'єднаних територіальних громад землі за межами населених пунктів переходять до комунальної власності об'єднаних територіальних громад, окрім тих, які були у власності державних підприємств. При цьому, важливим процедурним моментом є проведення інвентаризації цих земель та присвоєння відповідних кадастрових номерів.

Не втрачає своєї актуальності і питанням розгляду земельних спорів за участю органів місцевого самоврядування. Хоча дане питання стосується не стільки земель комунальної власності, скільки реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, вважаємо доцільним торкнутись його, адже категорія земельних спорів є надзвичайно чутливим фактором для будь-якої територіальної громади. Питання забезпечення єдності судової практики з приводу визначення підсудності справ за участю органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин лишається актуальним всупереч численним роз'ясненням судової практики і навіть рішенням Конституційного суду України. Свого часу, Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, п. «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України виніс однозначне рішення від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 [16].

Не зважаючи на чіткість позиції Конституційного суду України, напрацьованої судової практики непоодинокі випадки звернення до суду цивільної та господарської юрисдикції у спорах, де орган місцевого самоврядування виступає як суб'єкт владних повноважень, у сфері земельних відносин.

Так, у постанові касаційної інстанції справедливо зауважується, що «при визначенні юрисдикції справ зі

спорів, що виникають при здійсненні органами місцевого самоврядування повноважень із землеустрою та державної реєстрації прав на земельні ділянки, слід з'ясувати питання стосовно наявності/відсутності існуючого речового права позивача або інших осіб на земельну ділянку або на об'єкти нерухомого майна, розташовані на спірній земельній ділянці, а також встановити яке рішення прийняв суб'єкт владних повноважень у межах своєї компетенції (нормативно-правовий акт чи правовий акт індивідуальної дії). Якщо особа звертається до органу місцевого самоврядування із клопотанням про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або затвердження відповідного проекту землеустрою, за результатом розгляду якого цей орган відмовляє у задоволенні відповідного клопотання або взагалі залишає його без розгляду в цих правовідносинах відповідач реалізує свої контрольні функції у сфері управління діяльністю, що підпадає під юрисдикцію адміністративного суду. Така відмова підлягає оскарженню у порядку адміністративного судочинства, якщо рішення органу місцевого самоврядування, вимоги позивача або ж заперечення відповідача не пов'язані з визнанням права власності на земельну ділянку та оспорюванням права власності інших осіб» [17; 18].

Надзвичайно актуальними нині є зміни законодавства пов'язані з воєнним станом в Україні. 19 листопада 2022 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» [19], яким, зокрема, внесли зміни до пп. 5, п. 27 розділу X Земельного кодексу України щодо безоплатної передачі земель державної, комунальної власності у приватну власність.

Цією нормою закону визначили, що забороняється безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі та розроблення такої документації. Положення цього підпункту не поширюються на безоплатну передачу земельних ділянок у приватну власність власникам розташованих на таких земельних ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), а також на безоплатну передачу у приватну власність громадянам України земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності Земельним кодексом України. Отже, право на безоплатне

отримання земельної ділянки у власність під час дії воєнного стану мають тільки громадяни України, яким на праві приватної власності належать об'єкти нерухомого майна, у тому числі індивідуальні житлові будинки, гаражі, садові будинки та інші будівлі, право власності на які оформлено згідно діючого законодавства. Інше виключення – це безоплатна передача у приватну власність громадянам України земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності Земельним кодексом України.

І третє виключення стосується випадків виконання рішення суду, яке набрало законної сили. Заборона не поширюється на випадки виконання рішення суду, яке набрало законної сили, оскільки відповідно до статті 129-1 Конституції України судові рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку [20].

**Висновки.** У сучасних реаліях коло актуальних питань теоретичного і практичного характеру щодо комунальної власності на землю надзвичайно широке.

1. На підставі проведеного аналізу можна виокремити рекомендації щодо дотримання процедурних моментів при передачі земель з державної у комунальну власність, як то належне оформлення акту прийому-передачі земельної ділянки. А також обов'язкове проведення інвентаризації земель та присвоєння відповідних кадастрових номерів землі за межами населених пунктів що переходять до комунальної власності об'єднаних територіальних громад.

2. З метою запобігання зайвого навантаження судової системи, витрат людського та матеріального ресурсу необхідно проводити широку інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо правильного визначення юрисдикції спорів щодо здійснення органами місцевого самоврядування повноважень із землеустрою та державної реєстрації прав на земельні ділянки.

3. Під час дії воєнного стану право на безоплатну передачу земель державної, комунальної власності у приватну власність та право на відповідне оформлення можливе за умов якщо: громадянам України на праві приватної власності належать об'єкти нерухомого майна (індивідуальні житлові будинки, гаражі, садові будинки та інші будівлі); безоплатна передача у приватну власність громадянам України земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності Земельним кодексом України; у випадку виконання рішення суду, яке набрало законної сили.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
2. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-ІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
3. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
5. Апостолук О. Поняття комунальної власності та процес її формування. *Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки*. С. 15–17. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/38617/1/15.pdf> (дата звернення: 15.02.2024).
6. Господарський кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
7. Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2020 р. № 1113 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-п#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
8. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-вр#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 06.09.2012 р. № 5245-VI . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5245-17#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
10. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
11. Гринько С., Костяшкін І. Право власності на землю територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2020. Т. 6, № 78. С. 174–183.
12. Про розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 05.02.2004 р. № 1457-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1457-15#Text> (дата звернення: 15.02.2024).

13. Передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність: деякі аспекти за чинним законодавством України // Екологія-Право-Людина URL: <https://epl.org.ua/announces/peredacha-zemelnyh-dilyanok-derzhavnoyi-vlasnosti-u-komunalnu-vlasnist-deyaki-aspekty-za-chynnym-zakonodavstvom-ukrayiny/> (дата звернення: 15.02.2024).
14. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII . URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
15. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, п. «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України від 01.04.2010 р. №10-рп/2010 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
17. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного цивільного суду справа № 295/5486/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113203877>(дата звернення: 15.02.2024).
18. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 вересня 2019 року у справі № 280/191/19 . URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/84573550> (дата звернення: 15.02.2024).
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель Закон України від 19.10.2022 р. № 2698-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
20. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду від 27 липня 2023 року справа № 392/856/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112634833> (дата звернення: 15.02.2024).