

ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

Л. І. КІЗЮН, аспірантка

кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В.З. Янчука

(науковий керівник – доктор юридичних наук, професор О.В. Гафурова),
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: likiz2576@gmail.com

Анотація. Розглянуто сучасні особливості формування доктринальних підходів до з'ясування змісту права комунальної власності на землю. Здійснено авторську оцінку пропозиції виокремлення додаткової правомочності управління, яку варто рахувати даниною періоду абсолютного превалювання державної форми власності, зокрема і на землю. Проаналізовано також спробу розширити зміст права власності на землю за рахунок прав і обов'язків власника. Зроблено висновок, що це приводить до змішування права власності на землю, як абсолютного за характером суб'єктивного права, і правовідносин власності на землю, юридичним змістом яких і є сукупність прав і обов'язків власників землі.

Ключові слова: право власності на землю, право комунальної власності на землю, зміст права власності на землю, управління

Актуальність.

Одним з найбільш принципових положень у теорії земельного права є зміст права власності на землю. В сучасних умовах зростання пріоритету децентралізації влади все більшої актуальності набувають питання комунальної власності на землю. За висловом П.Ф. Кулинича, проведення децентралізації влади з передачею значного обсягу владних повноважень у сфері регулювання земельних відносин територіальним громадам, як основній ланці місцевого самоврядування, детермінує необхідність суттєвого оновлення інституту права власності на землю [1, с. 16]. Не пого-

дитися з цими словами досить складно, адже всі шість принципів земельного законодавства, виокремлених у ст. 5 ЗК України, прямо або побічно стосуються врегулювання саме відносин власності на землю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Проблеми права комунальної власності на землю розглядалися у працях сучасних вчених-юристів М.В. Воскобійник, І.О. Іконицької, О.І. Красова, В.В. Носіка, О.О. Первомайського, М.В. Шульги та ін. Однак досі не вирішеним залишається питання

визначення складу змісту права комунальної власності на землю.

Тому *метою статті* є вироблення авторських висновків і пропозицій щодо визначення змісту права комунальної власності на землю для уникнення існуючої дуалістичності його розуміння.

Результати.

Усі дискусійні моменти визначення змісту права комунальної власності на землю групуються навколо дуалістичної природи останнього через одночасну належність до сфер приватного і публічного правового регулювання. Так, цивілістична доктрина дійшла однозначного висновку, що всі суттєві відмінності при визначенні права приватної, державної або приватної власності зводяться до відмінностей у суб'єкті цього права. Сутність же цього суб'єктивного права, як, втім, і його зміст (якщо під таким розуміти володіння, користування і розпорядження), залишається незмінним [2, с. 108], а тому територіальна громада як суб'єкт права власності має тотожні з іншими суб'єктами цих відносин правомочності [3, с. 11].

Цьому концептуальному висновку протистоїть позиція, що публічна власність – це загалом не власність в тому сенсі, в якому говорять про інститут приватної власності, налаштований на задоволення потреб власника, а матеріальна основа здійснення публічної функції, що з'являється, зникає і переходить разом з останньою (тобто вона «прив'язана» в першу чергу не до публічного власника, а до публічної функції і вже через неї до власника) [4, с. 129]. Як наслідок, застосування правової конструкції, за якої здійснення права власності (яке асоціюється з правом приватної власності)

покладається на органи державної влади або місцевого самоврядування, не дає підстав для визнання за цими суб'єктами двох правомочностей: володіння і користування, якщо об'єктом права власності є землі. У цьому разі суб'єкт права публічної власності реально не здійснює цих правомочностей у традиційному розумінні в цивільному праві. Дійсно, як може орган місцевого самоврядування володіти, наприклад, площею чи вулицею, які є землями загального користування? Правомочність власника – безпосередня експлуатація земельної ділянки, вилучення доходів. Але суб'єкт права публічної власності ніколи сам не використовує землі. Не можна у зв'язку з цим розглядати стягування земельного податку чи орендної плати як своєрідний прояв вказаної правомочності [4, с. 122–123]. Деяко в іншому ключі бачить проблему І.О. Іконицька, яка вважає характерним для публічної власності на землю правомочностей володіння і розпорядження, тоді як право користування завжди передається іншим особам [5, с. 54–55]. Проте при співставленні наведених підходів значно достовірнішою і обґрунтованою видається позиція О.І. Крассова.

У підсумку констатуємо наявність аргументованого протистояння двох напрямів розкриття змісту права власності на землю. При цьому цивілістичний узагальнений підхід, який за суб'єктивним критерієм формування форм власності не бачає відмінностей у змісті права власності, що є єдиним для всіх типів, форм і видів власності у вигляді правомочностей володіння, користування і розпорядження об'єктами права власності. Але будь-яке узагальнення завжди розмиває контури бачення конкретного, одиничного. Тому мабуть недоцільно поширювати загальноцивілістичну модель права при-

ватної власності на публічну власність. Як наслідок, слід визнати неможливим здійснення органом місцевого самоврядування володіння і користування об'єктами комунальної власності, зокрема земельними ділянками. Тому для органів місцевого самоврядування, які в житті реально реалізують власницькі повноваження від імені територіальної громади, єдиною фактично можливою залишається правомочність розпорядження.

Останнім часом знову оживилися ідеї щодо існування у публічних власників четвертої правомочності «управління» [4, с. 152]. Такої ж думки притримується О.О. Первомайський. Однак він чомусь у одному місці говорить саме про правомочність управління [3, с. 11–12], а в іншому – про управління як про окреме повноваження територіальної громади як власника [3, с. 4]. Подібна «смугастість» спостерігається і в інших наукових працях. Так, М.В. Воскобійник вважає управління повноваженням територіальної громади як власника [6, с. 15], тоді як О.І. Настіна розглядає управління землями державної власності саме як окрему правомочність [7, с. 4]. У підсумку формується дуалістичний розгляд управління як повноважень відповідних органів (публічно-правовий підхід) і окремої правомочності, що доповнює класичну «тріаду» (приватно-правовий підхід).

Разом з тим, слід вказати, що подібне становище не нове. Основоположниками концепції розширення тріади правомочностей є творці радянської доктрини земельного права Л.І. Дембо [8, с. 67–68], Г.О. Аксеньонок [9, с. 225–226], О.М. Турубінер [10, с. 140–195]. Апологетом такого підходу був також М.І. Козир, який вважав, що правомочність управління землею

охоплює право визначати цільове призначення землі, організовувати її раціональне використання і здійснювати контроль за цим використанням. Ця правомочність держави як власника, на його думку, суттєво відрізнялась від державного управління землею як виконавчо-розпорядчої діяльності повноважених на це державних органів з регулювання земельних відносин, заснованих на праві виключної державної власності на землю і територіального верховенства [11, с. 203–204].

Зазначена позиція пізніше цілком справедливо була піддана критиці з боку І.О. Іконичької, на думку якої навряд чи можна навести вагомні аргументи на захист права управління як правомочності за відсутності виключної державної власності на землю. У сучасних умовах держава у особі відповідних органів здійснює функції визначення цільового призначення землі, організації її раціонального використання і контролю за цим використанням. Але сьогодні держава виконує ці функції по відношенню до всіх земель, незалежно від суб'єктів власності, виступаючи, таким чином, аж ніяк не в ролі власника, а в ролі політичного суверена [12, с. 52]. Слід повністю погодитися з наведеною аргументацією, а пропозицію виокремлення додаткової правомочності управління варто рахувати даниною періоду абсолютного превалювання державної форми власності, зокрема і на землю.

Але тим дивнішими виглядають позиції сучасних вчених, які продовжують підтримувати концепт управління як окремої правомочності. Так, цивілістичною доктриною сьогодні визнається найпереконливішою аргументація щодо розуміння управління власником своїм майном як окремої правомочності, яка не збігається ані з розпорядженням,

ані з іншими його правомочностями як нарізно, так і в сукупності [13, с. 427]. Таку пропозицію можна логічно пояснити лише з боку спроб подолання цивілістичною наукою характерного для неї догматизму, який у певний час став гальмом на шляху її розвитку. Проте від вчених-цивілістів не відстають і представники господарсько-правової науки, які продовжують наполягати на тому, що сутнісний зміст права державної та муніципальної власності має бути виражений через одну правомочність – управління, чим забезпечується вихід на управлінську природу права загальнонародної власності [14, с. 51]. Підведення ризику під намаганнями розширення меж «тріади» правомочностей за рахунок управління варто завершити словами Н.О. Прохорової, що «включення додаткової правомочності «управління» до класичної тріади, за своєю сутністю беззмістовне, і його введення в законодавство слід розглядати критично, як таке, що вносить плутанину в правозастосовну практику» [15, с. 93].

Ще одну спробу розширити зміст права власності на землю здійснив професор О.І. Крассов, на думку якого принципово відмітною особливістю змісту права власності на землю (земельну ділянку) в земельному праві є те, що зміст цього права складають як права, так і обов'язки власника [4, с. 152]. Варто не погодитись з цим твердженням, адже зміст права власності становлять правомочності володіння, користування і розпорядження щодо об'єкта власності. Це ази теорії власності, які до того ж знайшли відповідне закріплення в законодавстві, зокрема у ст. 317 ЦК України під назвою «Зміст права власності». Стверджуючи, що зміст права власності утворюють права і обов'язки власника, професор О.І. Крассов змішує право власності на землю, як абсолютне

за характером суб'єктивне право, і правовідносини власності на землю, юридичним змістом яких і є сукупність прав і обов'язків власників землі.

Висновки і перспективи.

Таким чином, поширення на зміст права комунальної власності на землю (як різновиду публічної власності) характерної для права приватної власності цивілістичної тріади володіння, користування і розпорядження вбачається алогічним і спрощеним. Реалізація права комунальної власності на землю органом місцевого самоврядування замикається виключно на правомочності розпорядження, делегованій йому територіальною громадою, коли право власності за своїм обсягом збігається з правомочністю розпорядження. Існуючі пропозиції розширення змісту права комунальної власності на землю за рахунок додаткової правомочності управління та суб'єктивних обов'язків власника також не витримують критики. Управління є самостійним інститутом земельного права, який ґрунтується на владно-розпорядчих повноваженнях органів виконавчої влади у сфері контролю за використанням і охороною земель. Повноваження органів місцевого самоврядування у зазначеній сфері мають делеговану природу. Суб'єктивні обов'язки власника комунальних земель також не можуть бути складовою змісту права власності на ці землі через їх належність до бінарної конструкції юридичного змісту правовідносин власності.

Список використаних джерел

1. Кулинич П.Ф. Децентралізація влади в земельній сфері України: правові проблеми. Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та

- інших природоресурсних галузей права: матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.). Київ: Видавництво «Прінт Сервіс», 2017. С. 12–17.
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. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 20 с.
 4. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2016. 400 с.
 5. Иконичкая И.А. Право собственности на землю в Российской Федерации. Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы: сборник статей. Отв. ред. И.А. Иконичкая. Москва: ВолтерсКлувер, 2009. С. 5–58.
 6. Воскобийник М.В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 20 с.
 7. Настіна О.І. Право державної власності на землю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 19 с.
 8. Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1948. 136 с.
 9. Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. Под ред. Н.Д. Казанцева. Москва: Госюриздат, 1950. 307 с.
 10. Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. Москва: Изд-во МГУ, 1958. 330 с.
 11. Общая теория советского земельного права. Авт. кол.: Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов, И.А. Иконичкая и др. Отв. ред. Г.А. Аксененок и др. Академия наук СССР. Институт государства и права. Москва: Наука, 1983. 357 с.
 12. Иконичкая И.А. Право собственности на землю в Российской Федерации. Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы: сборник статей. Отв. ред. И.А. Иконичкая. Москва: Волтерс Клувер, 2009. С. 5–58.
 13. Спасибо-Фатеева І.В. Загальна характеристика права власності. Цивільне право: підручник. У 2 т. За ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатеевої, В.Л. Яроцького. Харків: Право, 2012. Т. 1. С. 405–432.
 14. Зинченко С., Корх С. Вопросы собственности: законодательство и практика. Хозяйство и право. 2010. № 6. С. 50–57.
 15. Прохорова Н.А. Понятие «управление» в земельном праве. Государство и право. 2003. № 6. С. 90–95.

References

1. Kulynych, P.F. (2017). Detsentralizatsiia vlyady v zemelnii sferi Ukrainy: pravovi problemy [Decentralization of power in the land sector of Ukraine: legal problems]. Detsentralizatsiia vlyady yak chynnyk rozvytku ahrarnoho, ekolohichnoho, zemelnoho ta inshykh pryrodoresursnykh haluzei prava: materialy Vseukr. kruhloho stolu (Kyiv, 22.09.2017). Kyiv: Vydavnytstvo «Print Servis», 12–17.
2. Pervomaiskyi, O.A. (2012). Publychnaia sobstvennost: osnovnye problemy pravoponymaniya [Public property: the main problems of legal thinking]. Kharkovskaia tsyvylystycheskaia shkola: pravo sobstvennosti: monohrafyia. Pod. red. Y.V., Spasybo-Fateevoi. Kharkov: Pravo, 99–112.
3. Pervomaiskyi, O.O. (2003). Uchast terytorialnoi hromady u tsyvilnykh pravovidnosynakh [Participation of the territorial community in civil legal relations]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.03. Nats. yuryd. akad. Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 20.

4. Krassov, O.Y. (2016). Pravo sobstvennosti na zemliu v stranakh Evropy [Ownership of land in European countries]: monohrafiya. Moskva: Norma: YNFRA-M, 400.
5. Ykonytskaia, Y.A. (2009). Pravo sobstvennosti na zemliu v Rossyiskoi Federatsyy [Ownership of land in the Russian Federation]. Pravo sobstvennosti na zemliu v Rossyy y ES: pravovye problemy: sbornyk statei. Otv. red. Y.A., Ykonytskaia. Moskva: VoltersKluver, 5–58.
6. Voskobiinyk, M.V. (2007). Pravove zabezpechennia formuvannia komunalnoi vlasnosti na zemliu [Legal support of the formation of communal ownership of land]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.06. Natsionalna yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 20.
7. Nastina, O.I. (2011). Pravo derzhavnoi vlasnosti na zemliu v Ukraini [The right of state ownership of land in Ukraine]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.06. Nats. un-t bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy. Kyiv, 19.
8. Dembo, L.Y. (1948). Osnovnye problemy sovetskoho vodnoho zakonodatelstva [The main problems of Soviet water legislation]. Leningrad: Yzd-vo LNU, 136.
9. Aksenok, H.A. (1950). Pravo hosudarstvennoi sobstvennosti na zemliu v SSSR [The right of state ownership of land in the USSR]. Pod red. N.D., Kazantseva. Moskva: Hosiuryzdat, 307.
10. Urubyner, A.M. (1958). Pravo hosudarstvennoi sobstvennosti na zemliu v Sovetskom Soiuze [The right of state ownership of land in the Soviet Union]. Moskva: Yzd-vo MHU, 330.
11. Obshchaia teoriya sovetskoho zemelnogo prava [General theory of Soviet land law] (1983). Avt. kol.: H.A., Aksenok, N.Y., Krasnov, Y.A., Ykonytskaia y dr. Otv. red. H.A., Aksenok y dr. Akademiya nauk SSSR. Ynstytut hosudarstva y prava. Moskva: Nauka, 357.
12. Ykonytskaia, Y.A. (2009). Pravo sobstvennosti na zemliu v Rossyiskoi Federatsyy [Ownership of land in the Russian Federation]. Pravo sobstvennosti na zemliu v Rossyy y ES: pravovye problemy: sbornyk statei. Otv. red. Y.A., Ykonytskaia. Moskva: Volters Kluver, 5–58.
13. Spasybo-Fatieieva, I.V. (2012). Zahalna kharakterystyka prava vlasnosti [General characteristics of property rights]. Tsyvilne pravo: pidruchnyk. U 2 t. Za red. V.I., Borysovoi, I.V., Spasybo-Fatieievoi, V.L., Yarotskoho. Kharkiv: Pravo, 405–432.
14. Zynchenko, S., Korkh, S. (2010). Voprosy sobstvennosti: zakonodatelstvo y praktyka [Property Issues: Legislation and Practice]. Khoziaistvo y pravo, 6, 50–57.
15. Prokhorova, N.A. (2003). Poniatyie «upravleniye» v zemelnom prave [The concept of «management» in the land law]. Hosudarstvo y pravo, 6, 90–95.

L. I. Kizyun (2018). Issue of determination of the content of the right of municipal property on the land. Law. Human. Environment, 10(2): 99–104, <https://doi.org/10.31548/law2019.02.012>.

Summary. Modern peculiarities of the formation of the doctrinal approaches to the clarification of the content of the right of the communal ownership to the land are considered. The author's suggestion of the proposal for the allocation of the additional competence of management, which should be considered to the period of the absolute predominance of the state form of ownership, including land, is carried out. It is concluded that this leads to the confusion of the ownership of land, as absolute by the nature of subjective law, and the legal relationship of the ownership of land, the legal content of which is a set of rights and obligations of the landowners.

Keywords: ownership of land, the right of communal ownership to the land, content of the land ownership, management