

### III. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 349.41

© 2013 р. В.Д. Сидор

Чернівецький факультет Національного університету «Одеська юридична академія», Чернівці

#### ПУБЛІЧНА ЗЕМЕЛЬНА ВЛАСНІСТЬ

Проведено комплексний аналіз змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності. Доводиться, що законодавство про публічну земельну власність перебуває на стадії становлення, оскільки відсутня концепція правового регулювання земельних відносин після розмежування земель державної та комунальної власності.

*Ключові слова:* земельні відносини, публічна земельна власність, землі державної власності, землі комунальної власності, розмежування земель, земельне законодавство.

**Постановка проблеми.** В умовах сьогодення особливої актуальності і гостроти набуває питання про публічну земельну власність, про її суб'єктів і об'єкти. Від рішення цього питання багато в чому залежить цілісність держави, ефективність охорони і використання земельних ресурсів, забезпечення інтересів населення України і територіальних громад. У Союзі РСР вся земля в межах державного кордону складала єдиний державний земельний фонд, знаходилася у виключній державній власності і була передана у відання органів радянської влади загальної компетенції – Рад народних депутатів. Кардинальні зміни в Україні в 90-х роках ХХ століття, у тому числі становлення місцевого самоврядування, не могли не торкнутися відносин публічної земельної власності. На зміну існуючого в державі протягом 70 років земельного ладу була запропонована диференціація публічної земельної власності.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** В науці земельного права України дослідженню проблем реалізації права державної та комунальної власності на землю присвячено праці таких вчених, як В.І.Андрейцев, Г.І. Балюк, О.Г. Бондар, М. В. Воскобійник, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, О.М. Пашенко, В.І. Семчик, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шулга та ін. Проте внесення змін до земельного законодавства щодо правового регулювання розмежування земель державної та комунальної власності вимагають спеціальної уваги і проведення додаткового дослідження.

**Завданням даної публікації** є дослідження проблем публічної земельної власності шляхом проведення комплексного аналізу змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності.

**Виклад основного матеріалу.** Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що Конституція України створила необхідні передумови для формування і становлення принципово нового земельного ладу з урахуванням переходу економіки країни до ринку і закріпила нові концептуальні засади регулювання земельних відносин. Відповідно до ст. 13 Конституції України, земля є об'єктом права власності Українського народу, а від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1]. Право власності Українського народу на землю Л.П. Заставська розглядає як проголошення суверенного права народу на земельну територію держави шляхом здійснення органами державної влади і Україні законодавчої та правотворчої функції – встановлення права власності на землю, визначення правового режиму земель України, компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин і розпорядження землями державної і комунальної власності [2, с. 15].

Відповідно до ч. 3 ст. 78 Земельного кодексу, земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності [3]. Інтереси суспільства орієнтовані не тільки на збереження в розпорядженні держави необхідної частини земель для вирішення загальних завдань розвитку земельних і територіальних ресурсів, а й на те, щоб даний життєво важливий фактор в цілому знаходився в руках тих власників, які здатні найбільш розумно і з користю розпорядитись землею для всіх членів суспільства [4, с. 16].

Як відомо, публічна земельна власність об'єднує державну та комунальну форми власності на землю. З 1 січня 2013 р. вступив в юридичну силу Закон України «Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 року № 5245-VI, яким визначаються правові засади розмежування публічної земельної власності. Пунктом 3 Перехідних положень зазначеного закону передбачено, що з дня набрання чинності цим Законом (тобто з 01.01.2013 р.) землями комунальної власності відповідних територіальних громад вважаються: а) земельні ділянки: на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади; які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій; б) всі інші землі, розташовані в межах відповідних населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності. Відповідно до пункту 4 Перехідних положень, у державній власності залишаються: а) розташовані в межах населених пунктів земельні ділянки: на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності; які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; які належать до земель оборони; б) земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; в) землі зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; г) усі інші землі, розташовані за межами населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності [5].

Право комунальної власності на землю М.В. Шульга розглядає як право територіальної громади володіти, раціонально, ефективно, а також за цільовим призначенням використовувати і розпоряджатися на свій розсуд, забезпечуючи земельні та інші інтереси як всієї громади в цілому, так і її структурних підрозділів, в межах закону належною їй землею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [6, с. 82]. Комунальна власність на землю породжує нову форму суспільних відносин між органами місцевого самоврядування з одного боку, державою, юридичними та фізичними особами – з другого. Це дає можливість цілеспрямовано використовувати землю для задоволення громадських потреб територіальної громади та здійснювати відповідні природоохоронні заходи довікля [7,

с. 243]. Зміна в земельному законодавстві щодо форм власності має надто серйозні політичні і соціальні наслідки, створює правові колізії, ущемляє свободу реалізації громадянами права власності на землю та форм організації виробництва.

О.Г. Бондар правильно зазначає, що інститут права комунальної власності на землю у вітчизняному законодавстві знаходиться в стадії формування, а по суті являє собою лише сукупність окремих розпорошених правових приписів з цього питання [8, с. 80].

Нині державна земельна власність у значній мірі залишилась не розмежованою, а права власника стосовно земель, які знаходяться в державній власності, здійснюють органи місцевого самоврядування. З огляду радянського земельного права це нормальне явище, але у даний час стан таких речей неприйнятний. Конституція України захищає як приватні, так і публічні інтереси громадян. Виходячи з цього, повинен визначитися правовий режим державних земель. Незважаючи на те, що Конституція України встановила не тільки різноманіття, але й рівність усіх форм власності на землю, законодавство в основному регулює питання, які стосуються приватної власності на землю [9, с. 16]. Частково цю проблему вирішено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 року № 5245-VI. До статті 83 Земельного кодексу включено частину 3, якою передбачено, що земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність [5].

Порядок здійснення розмежування земель державної та комунальної власності на землю, на думку М.В. Воскобійник, характеризується визначенням на законодавчому рівні таких складових, як: суб'єкти, що приймають рішення стосовно розмежування, безпосередньо проводять дії з розмежування; документація, відповідно до якої здійснюється розмежування земель державної та комунальної власності на землю; територіальний аспект – у межах відповідних населених пунктів із встановленням меж земельних ділянок держа-

вної та комунальної власності в натурі (на місцевості); фінансовий аспект – фінансування процесу розмежування здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів [10, с. 15].

Без завершення процедури розмежування неможливо говорити про повноцінну реалізацію норм Земельного кодексу України, особливо в частині регулювання відносин в галузі управління, володіння, користування і розпорядження землями державної та комунальної власності. Проте до завершення процедури розмежування, яка об'єктивно займе декілька років, необхідно чітко визначити порядок управління не розмежованою державною власністю. Розпорядження земельними ділянками часто здійснюється органами місцевого самоврядування виключно у власних інтересах, іноді з порушенням законодавства. У зв'язку з цим, для забезпечення інтересів України слід законодавчо передати ряд повноважень щодо розпорядження землями державної власності органам виконавчої влади. Крім того, рівні умови набуття і реалізації права власності на землю за ст. 14 Конституції мають адекватно посвідчуватися. Таке посвідчення є не менш актуальним для визначення співвідношення державної та комунальної власності на землю, ніж посвідчення права приватної власності фізичних і юридичних осіб [11, с. 141]. Крім того, в основі основних причин гальмування процесу розмежування земель державної і комунальної власності лежить необхідність законодавчого удосконалення порядку надання необхідної інформації землевпорядним організаціям, вирішення проблеми неузгодженості земельно-кадастрової документації з фактичними даними, ліквідація законодавчої вимоги щодо посвідчення права комунальної власності державними актами [12, с. 135]. Лише за умови «автоматичного» розмежування запрацюють норми земельного законодавства, які регламентують відносини комунальної власності на землю, і знімуться перешкоди для реалізації права державної власності на землю в межах населених пунктів.

Серед проблем реалізації публічної земельної власності особливо слід виділити питання регулювання надання в оренду земельних ділянок, що знаходяться в публічній власності. Це проблеми нормативного забезпечення орендних відносин. Стягнення орендної плати здійснюється на різних підставах і в різному порядку, що недопустимо для одноманітного регулювання даного кола відносин і створює підстави для суб'єктивних рішень і корупції. При визначенні орендної плати слід також з'ясувати, що вона ро-

зраховується виходячи з вартості земельної ділянки. Але при цьому необхідно остаточно вирішити, про яку йдеться вартість – ринкову або кадастрову. На наш погляд, це має бути ринкова вартість земельної ділянки, як це прийнято в більшості цивілізованих держав. Крім того, при стягненні орендної плати слід відмовитися від практики ставлення до неї як до фіскальних платежів – різновиду земельного податку, що стягуваною на підставі договору, а не нормативного акту. Слід врахувати, що на надання в оренду земель публічної власності поширюються загальні вимоги цивільного і земельного законодавства про свободу договору, про рівність сторін в договірних відносинах. Практика нав'язування з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування орендареві земель державної власності умов договору є спотворенням суті орендних відносин. На наш погляд, із врахуванням майбутніх перетворень відносин щодо стягнення земельного податку і податку на нерухомість і збільшення розміру оподаткування на ці види майна, державі доцільно шляхом поступової приватизації відмовитися від значного обсягу земель, переданих в даний час різним організаціями в оренду. При цьому слід зберегти орендні відносини з державними і комунальними підприємствами. Подальше вдосконалення управління земельною власністю і іншими природними ресурсами, що знаходяться в публічній власності, безпосередньо пов'язано з необхідністю закріплення більшої частини найбільш істотних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування нормативними актами рівня закону.

Отже, основними напрямками розвитку законодавства, що регулює питання публічної земельної власності, є: врегулювання питань, пов'язаних з розмежуванням державної та комунальної власності; управління державною земельною власністю; врегулювання обігу земельних ділянок. Принципові положення, закладені в Земельному кодексі України, потребують розвитку в спеціальній системі законодавчих і підзаконних актів, які б дали змогу впорядкувати сферу земельних відносин та подолати ряд суперечностей, що мають місце у нинішній практиці землекористування. На даному етапі наше законодавство поступово починає використовувати нормальні правові конструкції й звільнятися від невідправданого впливу застарілих поглядів на земельну власність [13, с. 45].

Одним з найважливіших стратегічних завдань держави є виділення в складі земельного фонду країн земель загальнодержавного страте-

гічного призначення, забезпечення управління використанням цих земель і збору відповідних платежів у державний бюджет. В літературі висловлюється думка, що у земельному законодавстві слід розширити державну власність на землю. Без цього держава не може у повній мірі забезпечувати оборону і безпеку, захищати свої кордони, розвивати єдину інфраструктуру, транспорт і зв'язок, охороняти природу [14, с. 18].

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що у Конституції України, Земельному кодексі та деяких нормативно-правових актах міститься ряд положень про публічну земельну власність. Проте комплексний аналіз законодавства дозволив авторів прийти до висновку, що Україна і територіальні громади не набули в даний час право власності на земельні ділянки, засноване на розмежуванні земель державної та комунальної власності. Сьогодні недостатньо підготовлене розмежування земель державної та комунальної власності, законодавство про публічну земельну власність перебуває на стадії становлення, оскільки досі не визначена мета, не прогнозовані наслідки як самого процесу розмежування, так і встановлення права власності України і територіальних громад на земельні ділянки, а також відсутня концепція правового регулювання земельних відносин після розмежування земель державної та комунальної власності. На законодавчому рівні необхідно вирішити так питання: створення законодавчо обґрунтованих систем управління землями державної і комунальної власності; визначення меж земельних ділянок державної і комунальної власності; забезпечення ефективного використання земельних ділянок, що перебувають у державній та комунальній власності, шляхом передачі їх у довгострокову оренду громадянам і юридичним особам (на конкурентних засадах); надання земельних ділянок у постійне користування із земель державної власності лише державним, з комунальної – тільки юридичним особам комунальної власності.

### Список літератури

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Заставська Л. П. Право власності на землю в Україні (розвиток та основні риси) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. пец. 12.00.06. / Л. П. Заставська ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 19 с.

3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.

4. Третяк А. М. Земельна політика та земельні відносини: соціально-економічні і духовні аспекти розвитку / А. М. Третяк, В. М. Другак. – К. : ННЦ «Ін-т аграр. економіки», 2007. – 184 с.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5245-VI // Голос України від 13.10.2012. – № 193.

6. Шульга М. В. Правові проблеми формування комунальної власності на землю / М. В. Шульга // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2003. – Вип. 6. – С. 80-92.

7. Муховиков А. М. Формування земель комунальної власності територіальної громади міста Києва (теорія і практика) / А. М. Муховиков // Науковий вісник. – К., 2003. – Вип. 68. – С. 241-247.

8. Бондар О. Г. Формування інституту права комунальної власності на землю в Україні: актуальні проблеми / О. Г. Бондар // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 4. – С. 77-84.

9. Білик Ю. Д. Еволюція власності на землю в Україні у ринкових умовах / Ю. Д. Білик // Землевпорядний вісник. – 2003. – № 3. – С. 8-18.

10. Воскобійник М. В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю : автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.06 / М. В. Воскобійник ; Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. – Харків, 2007. – 20 с.

11. Каракаш І. І. Юридичні та фактичні критерії розмежування земель державної та комунальної власності / І. І. Каракаш // Актуальні проблеми політики. – 2006. – Вип. 28. – С. 133-142.

12. Поляков І. І. Розмежування земель державної і комунальної власності: проблемні питання / І. І. Поляков, Е. А. Бавбекова // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Том 19 (58). – № 3. – 2006. – С. 131-136.

13. Актуальні питання розвитку земельної реформи в Україні / А. С. Даниленко, Ю. Д. Білик, М. Ю. Гарбуз та ін. ; За ред. Ю. Д. Білика. – К. : Урожай, 2004. – 96 с.

14. Новоторов О. С. Земельні відносини в Україні: стан та перспективи розвитку / О. С. Новоторов // Земельні відносини і просторовий розвиток України : Матеріали міжнар. наук. конф. (м. Київ, 13-14 квітня 2006 р.) / НАН Укра-

Стаття надійшла до редколегії 6 березня 2013 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" науковим секретарем Р.О. Гаврилюк.

*V.D. Sydor*

### **Public land ownership**

#### **Summary**

A comprehensive analysis of changes in some legislative acts of Ukraine concerning delimitation of state and municipal property. It is proved that the law on public land ownership is infancy, as no concept of legal regulation of land relations after the separation of state and municipal property.

*Key words:* land relations, public land ownership, state lands, municipal lands, separation of lands, land legislation.

*В.Д. Сидор*

### **Публичная земельная собственность**

#### **Аннотация**

Проведен комплексный анализ изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно разграничения земель государственной и коммунальной собственности. Доказывается, что законодательство о публичной земельной собственности находится в стадии становления, поскольку отсутствует концепция правового регулирования земельных отношений после размежевания земель государственной и коммунальной собственности.

*Ключевые слова:* земельные отношения, публичная земельная собственность, земли государственной собственности, земли коммунальной собственности, разграничение земель, земельное законодательство.