

УДК 322.2

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Т. Бухальська

Національний університет водного господарства та природокористування

П. Черняга

Національний університет "Львівська політехніка"

Ключові слова: управління земельними ресурсами, законодавче забезпечення, комунальна власність, землі населених пунктів.

Постановка проблеми

Розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів є одним із основних напрямів земельної реформи в Україні. Цей процес ускладнюється залишками елементів управління старої адміністративної системи та не до кінця визначеним правовим полем. Загальна ефективність міського землекористування має дві взаємопов'язані складові: ефективність системи управління земельними ресурсами та інвестиційну ефективність. Для реалізації ефективних управлінських рішень з управління землями населених пунктів необхідно створити чіткі правові регуляторні обмеження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, які стосуються вирішення цієї проблеми

Проблемами управління земельними ресурсами населених пунктів в Україні займаються такі вчені, як О.С. Петраковська, М.М. Дьомін, М.Г. Ступень, М.А. Хвесик, А. Третяк, П.Г. Черняга, П.Ф. Кахнич, О.А. Лагоднюк. У роботах А.Г. Мартина, Л.Я. Новаковського, Н.Р. Шпік, Г.Б. Нестеренко висвітлено питання, що стосуються формування та управління землями державної та комунальної власності. Серед закордонних вчених, що працюють над цією проблематикою, можна відзначити А.П. Анісімова, Н.Б. Маслову, Н.А. Прохорову, В. Циммерманна, Ф.М. Гесейнова, І.В. Ахмедова, Р.Б. Алиева та інших.

Постановка завдання проблеми

Мета дослідження – вивчення нормативно-правової бази щодо розмежування земель державної та комунальної власності в населених пунктах з порівняльним аналізом правового поля у зарубіжних країнах, що розв'язують подібні задачі. Розроблення пропозицій щодо удосконалення цього процесу в Україні з урахуванням особливостей міського землекористування.

Невирішені частини загальної проблеми

Для системи управління землями населених пунктів нині актуальною проблемою залишається недосконалість нормативно-правова база та неефективний організаційно-інституційний механізм прийняття управлінських рішень, передовсім дублювання земельного та містобудівного законодавства та повноважень відповідних спеціально уповноважених органів державної влади.

Виклад основного матеріалу проблеми

У процесі суцільної урбанізації, що спостерігається сьогодні в українському суспільстві, значно зростає роль земельних ресурсів у межах населених пунктів. З переходом до ринкової економіки виявились неефективними колишні підходи щодо використання міських територій на тлі інтенсивних урбанізаційних процесів. Щоб сформувати ефективну систему управління міським землекористуванням, необхідно зрозуміти, що місто – це:

- осередок територіального поділу праці, що здійснюється через ринок, що постійно існує, концентрацію й диверсифікацію виробництва;
- зосередження людей, що пов'язані між собою сферою виробництва, споживання, територіальним сусідством, побутовими й сімейними чинниками;
- нагромадження матеріальних фондів і будівель, споруд, інженерних мереж, зелених насаджень тощо;
- територія, що має певний статус і характеризується специфічним середовищем (соціальним, виробничим, природним, архітектурним) [1].

Тобто місто є певною соціально-економічною цілісністю, ринковим поселенням, що територіально окреслюється адміністративною межею. Землі міст є обмеженими, але головним ресурсом, ефективне використання якого може забезпечити розв'язання ключових задач їх розвитку. Враховуючи специфічність міського землекористування, його суспільно-економічний характер, необхідно сформувати таку систему управління земельними ресурсами населених пунктів, що забезпечить сталий розвиток міського землекористування як основи сталого розвитку населених пунктів.

Під сталим розвитком міста розуміють: по-перше, здатність до саморозвитку і прогресу, тобто забезпечення стійкого зростання виробництва, забезпечення надійних умов і гарантій для підприємницької діяльності, створення сприятливого клімату для інвестицій та інновацій; по-друге, раціональне використання природних ресурсів і збереження екологічної рівноваги в місті; по-третє, стабільне підвищення якості життя всіх жителів міста [2]. Основним завданням управління землекористуванням в населених пунктах є створення гармонічного середовища, що відповідає соціальним, економічним, психологічним та фізичним потребам населення загалом (та окремого індивідуума зокрема) з урахуванням конкретних політичних, соціально-економічних, природно-кліматичних та інших умов [3].

З вищевказаного можна зробити висновок, що в системі управління земельними ресурсами населених

пунктів як об'єкт управління повинні розглядатися землі, що виступають операційним, просторовим, територіальним базисом для економічної, інвестиційної та інноваційної діяльності суб'єктів господарювання та використовуються для забезпечення життєдіяльності місцевої громади.

Плануючи використання земельних ресурсів міст, треба враховувати, що інвестором є не тільки держава, а й окремі юридичні та фізичні приватні особи. Роль територіальної громади набуває особливого значення. Для модернізації та оптимізації методів та підходів щодо управління землекористуванням в межах населених пунктів було введено комунальну форму власності на цьому рівні, що закріплено законодавчо в 2001 р. [4, ст. 78]. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності [4, ст. 83].

Формування земель комунальної власності уможливає лібералізацію застосовуваних методів управління земельними відносинами в містах. Передавання всіх функцій щодо володіння та розпорядження землями населених пунктів місцевим органам влади дасть змогу швидко та оперативно реагувати на загальногромадські потреби та підвищить і конкретизує відповідальність цих органів за використання земельних ресурсів громади.

Серед переваг формування інституту комунальної власності на землю в Україні можна виділити:

- створення нової форми суспільних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та державою, юридичними і фізичними особами – з іншого, завдяки яким уможливиться цілеспрямоване використання землі для задоволення громадських потреб територіальної громади на прозоріших умовах;
- відкривається можливість оперативнішого вирішення питань використання земельних ділянок для соціальних потреб територіальних одиниць;
- зароджується і зростає економічна відповідальність місцевих органів самоврядування за збереження, використання і поліпшення земель, наданих у їхнє розпорядження;
- підвищення економічної ефективності землекористування для отримання прибутку;
- формування місцевими органами влади цінової політики у сфері земельних відносин (земельний податок та орендна плата), виникнення постійного джерела прибутку до місцевого бюджету та можливість вільно розпоряджатись акумульованими коштами для задоволення громадських потреб;
- органи місцевого самоврядування мають самостійно визначати власників, користувачів земель комунальної власності, спрощувати процедури трансакцій із земельними ділянками, встановлювати гнучкий механізм використання земель, підвищити загальний динамізм у сфері обігу земель у межах населеного пункту;
- підвищується зацікавленість у здійсненні органом місцевого самоврядування оперативного контролю за використанням земель, передбачається відповідальність перед територіальною громадою.

Незважаючи на всі перераховані переваги, сам процес розмежування земель виявить низку проблем у сфері як законодавчого забезпечення, так і практичної реалізації.

Процес розмежування земель державної та комунальної власності в населених пунктах повинен забезпечити перехід на рівноправний розвиток різних форм власності на землю, соціально і економічно обґрунтований перерозподіл земель з урахуванням екологічних, правових чинників та забезпечити узгодження державних, громадських та приватних інтересів.

У закордонних джерелах вживають термін “землі публічної власності”, тобто землі, якими володіють народ та держава. В Україні цей термін коректно вживати до земель державної та комунальної власності. В інших країнах пострадянського простору застосовується термін муніципальна власність. Тому для означення цих форм власності вживатимемо термін “землі публічної власності”.

Вивчаючи закордонний досвід у сфері формування різних форм власності на землю, можна відзначити, що в багатьох країнах існує тільки державна та приватна форми власності. Так, Болгарія, Албанія, Литва за допомогою реституції передають землі у приватну власність, залишаючи всі інші у державній. Серед пострадянських країн інститут муніципальної власності на землю введено в Росії, Азербайджані та Киргизстані.

Формування земель муніципальної власності завершено тільки в Азербайджані. За результатами земельної реформи, яка закінчилась в 2004 р., 56,9 % земель залишилось у державній власності, 23,7 % перейшли до муніципальної, а 19,4 % були приватизовані. У ході земельної реформи землі в населених пунктах, пасовища поблизу сіл (відведені під можливе розширення населених пунктів) і землі, що не мають або практично не мають сільськогосподарської цінності, були передані в муніципальну власність. Кожен муніципалітет отримав до 5 % сільськогосподарських угідь для створення резервного земельного фонду. Землі, які використовує держава (земля під державними установами, трубопроводами, залізничними та магістральними автомобільними дорогами, водоймами і лісами, літніми та зимовими пасовищами), залишилися в державній власності [5].

Слабким місцем є технічний аспект процесу. Для встановлення меж земельних ділянок різної форми власності використовувались цифрові карти масштабу 1:10000, розроблені на основі карт радянського періоду без будь-яких коригувань. Межі земельних ділянок наносились на карти за допомогою спрощених методів знімання. Внаслідок цього в процесі розвитку земельного ринку та збільшення кількості землевласників та землекористувачів можуть виникати земельні спори.

У Російській Федерації процес розмежування земель почався в 2001 р. з ухваленням федерального закону “Про розмежування державної власності на землю” та триває досі. Для розмежування земель у межах населених пунктів використовуються карти масштабів від 1:500 до 1:2000 (1:5000), які складають переважно на основі даних аерофотознімання або дистанційного зондування [6].

Порівняльна характеристика законодавства щодо формування та управління землями публічної власності в цих країнах та в Україні наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика законодавства щодо формування та управління землями публічної власності в зарубіжних країнах та в Україні

Країни	Азербайджан	Росія	Законодавчі документи в Україні	Пропозиції
	Назва нормативно-правового документа			
Законодавство щодо формування земель публічної власності	<ol style="list-style-type: none"> 1. Закон “Про земельну реформу” від 16.07.96 р. № 155-ІГ 2. Закон “Про державний земельний кадастр, моніторинг земель та землеустрій” від 22.12.98 р. № 593. 3. Закон “Про статус муніципалітетів” від 2.07.99 р. № 698-ІГ. 4. Закон “Про території та землі муніципалітетів” від 7.12.99 р. № 771-ІГ 5. Закон “Про передачу майна в муніципальну власність” від 7.12.99 р. № 770-ІГ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Федеральний закон “Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та угод з ним” від 21.07.97 р. № 122-ФЗ (з останніми змінами від 17.06.10 р.) 2. Федеральний закон “Про державний земельний кадастр” від 02.01.00 р. № 28-ФЗ 3. Федеральний закон “Про землеустрій” від 18.06.01 р. № 78-ФЗ 4. Федеральний закон “Про розмежування державної власності на землю” від 17.07.01р. № 101-ФЗ (з змінами від 3.06.06 р.) 5. Постанова Уряду РФ “Правила підготовки та узгодження переліків земельних ділянок, на які у Російської Федерації, суб’єктів Російської Федерації і муніципальних утворень виникає право власності від 04.03.02р N 140 (з змінами від 30.06.06 р.) 6. Федеральний закон “Про державний кадастр нерухомості” від 24.07.07 р. №221-ФЗ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Закон “Про землеустрій” від 22.05.03 р. № 858-15, (з останніми змінами від 31.07.10 р.) 2. Закон “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” від 1.07.04 р. № 1952-4 (з останніми змінами від 16.03.2010) 3. Постанова КМ “Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру” від 17.07.03 р. № 1088 (з останніми змінами від 15.08.09 р.) 4. Закон “Про розмежування земель державної та комунальної власності” від 5.02.04 р. № 1457-4 (з останніми змінами від 15.01.09 р.) 5. Наказ Держкомзему “Методичні рекомендації з розробки проєктів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності” від 16.03.06 р. № 103 (з останніми змінами від 18.07.2008 р) 6. Наказ Держкомзему “Методичні рекомендації з розробки проєкту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту” від 10.07.08 р. № 165 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Проєкт закону “Про державний земельний кадастр” 2. Проєкт закону “Про державну інвентаризацію земель” 3. Проєкт наказу Держкомзему “Правила розроблення, склад та зміст проєктів розмежування земель державної та комунальної власності” (2008) 4. Проєкт наказу Держкомзему “Правила розроблення, склад та зміст проєктів землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад”
Законодавство щодо управління землями публічної власності	<ol style="list-style-type: none"> 1. Земельний кодекс АР від 25.06.99 р. 2. Закон “Про основи фінансів муніципалітетів” від 7.12.99 р. №772-ІГ 3. Закон “Про основи містобудування” від 11.06.99 р. № 684-ІГ 4. Закон “Про управління муніципальними землями” від 29.06.01 р. № 160-ІІІ 5. Закон “Про місцеві (муніципальні) податки та платежі від 27.12.01 р. № 244-ІІІ 6. Закон про затвердження Положення “Про правила підготовки та узгодження документів, що пов’язані з виділенням муніципальних земель” від 15.03.02 р. № 274-ІІІ 7. Закон “Про вилучення земель для державних потреб” від 20.04.10 р. № 987-ІІІ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Земельний кодекс РФ від 25.10.01 р. № 136-ФЗ 2. Постанова Уряду РФ “Про порядок розпорядження земельними ділянками, що знаходяться в державній власності, до розмежування державної власності на землю” від 7.08.02 р. № 576 3. Федеральний закон “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у РФ” від 06.10.03 р. № 131-ФЗ (з змінами від 25.12.08 р.) 4. Містобудівний кодекс Російської Федерації від 29.12.04 р. № 190-ФЗ 5. Постанова Уряду РФ “Про основні принципи визначення орендної плати при оренді земельних ділянок, що знаходяться в державній або муніципальній власності, та про правила визначення розмірів орендної плати, а також порядку, умов та строків внесення орендної плати за землі, що знаходяться у власності РФ” від 16.07.09 р. № 582 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Закон “Про основи містобудування” від 16.11.92 р. № 2780-12 (з останніми змінами від 08.12.09 р.) 2. Земельний кодекс України від 25.10.01 р. № 2768-ІІІ (з останніми змінами від 01.01.11 р.) 3. Постанова КМ “Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам” від 19.04.93 р. № 284 (з останніми змінами від 21.07.10 р.) 4. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.97 р. № 280/97 (з останніми змінами від 15.10.08 р.) 5. Закон “Про місцеві державні адміністрації” від 9.04.99 р. № 586-14 (з останніми змінами від 04.06.08 р.) 6. Постанова ВРУ “Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів” від 24.12.99 р. № 1359-14 7. Закон “Про планування і забудову територій” від 20.04.00 р. №1699-3 (з останніми змінами від 21.10.10 р.) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Проєкт закону “Про управління землями державної власності” 2. Проєкт закону “Про Фонд земель державної власності та управління землями державної власності” 3. Проєкт містобудівного кодексу

Порівняльний аналіз нормативно-правового забезпечення процесу формування та управління землями публічної власності показує, що законодавча база в усіх пострадянських країнах формується приблизно за одним шаблоном. Методи та засоби досягнення поставлених цілей теж дублюються, за винятком інституційних структур та їхніх повноважень. У Російській Федерації

та в Азербайджані спостерігається більша централізація владних повноважень, що не завжди сприяє виконанню робіт, збільшуючи терміни на різноманітні погодження. Спільним для всіх країн є розпорошення повноважень між різними владними структурами, дублювання деяких функцій, що знов-таки призводить до затягування процесу прийняття управлінського рішення.

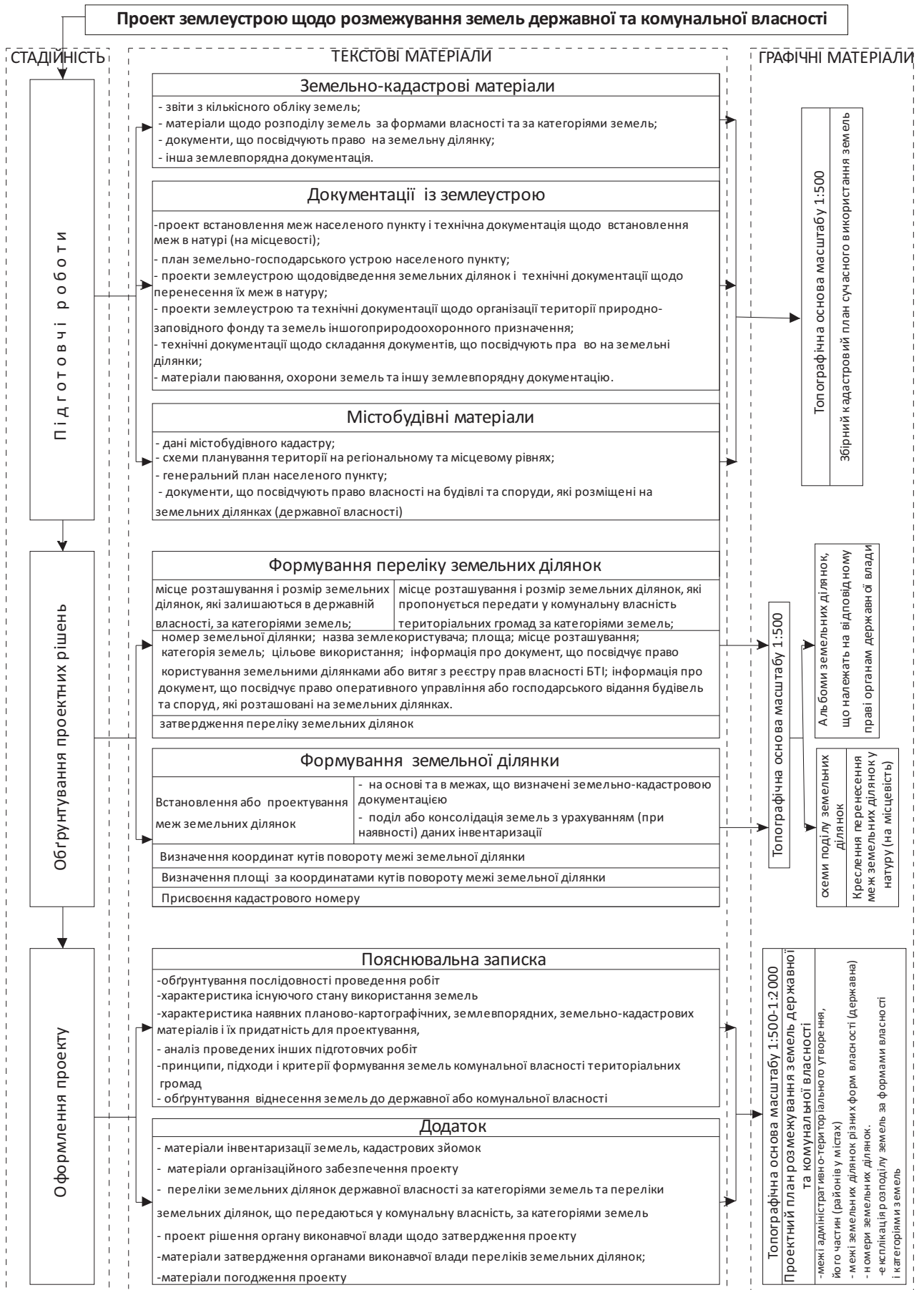


Рис. 1. Структура проекту розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів

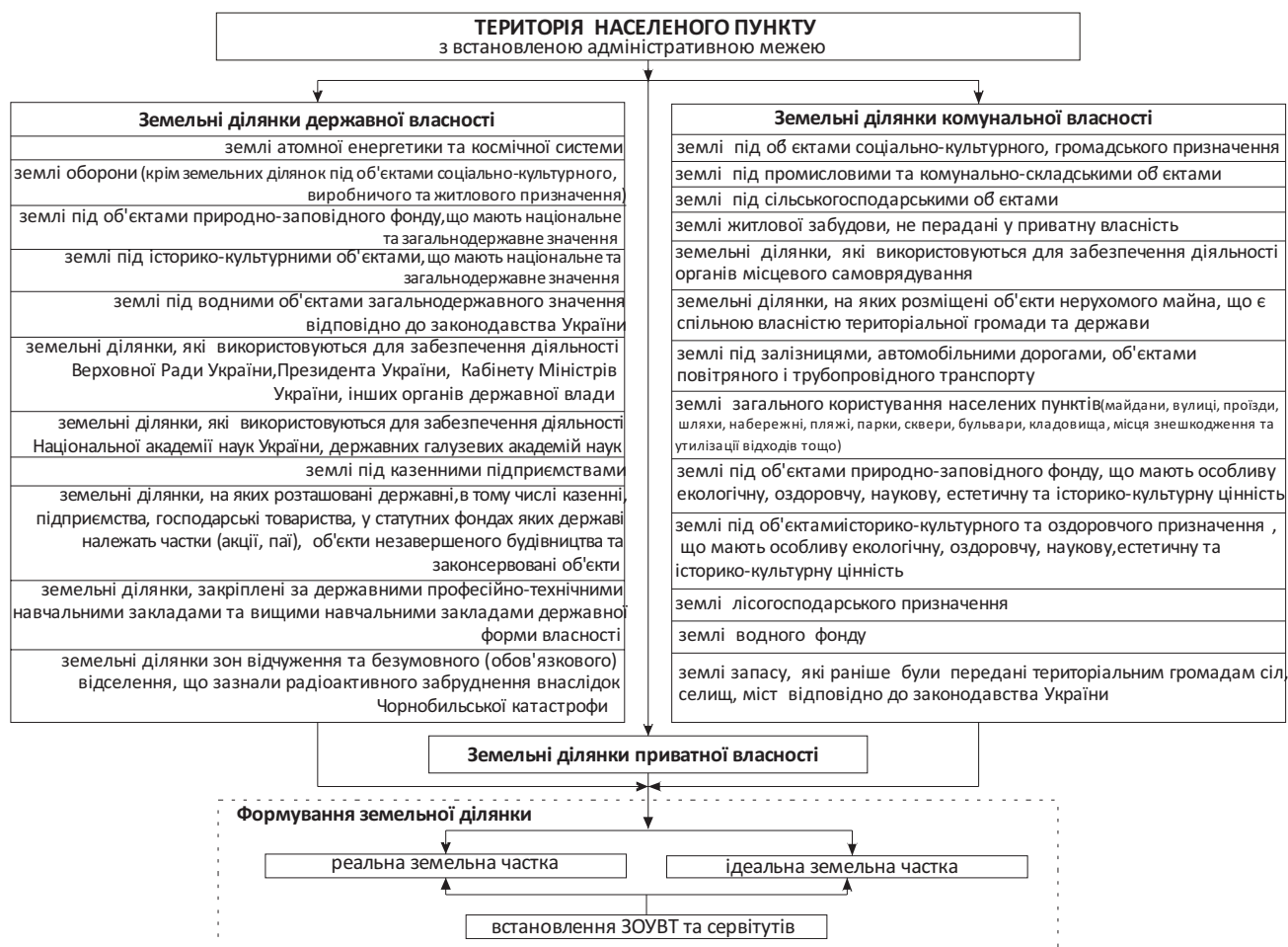


Рис. 2. Концептуальна схема розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів

Правове поле формування земель публічної власності в Україні майже врегульоване. Земельний кодекс 2001 р. та Закон України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” 2004 р. створили організаційно-правову основу для її впровадження. Земельний кодекс чітко визначив суб'єктом права комунальної власності територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування [4, ст. 80], він містить перелік земель, які можуть перебувати у комунальній власності, та порядок їх набуття [4, ст.83]. Закон України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” визначив правові засади розмежування земель державної та комунальної власності і повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин з метою створення умов для реалізації ними конституційних прав власності на землю, забезпечення національного суверенітету, розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування [7].

Для реалізації цього Закону Держкомзем України у 2006 р. затвердив “Методичні рекомендації з розробки проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності” [8], яким визначав етапність виконання робіт, пов'язаних з розробленням проектів землеустрою щодо розмежування земель, їх погодженням і затвердженням. На основі цих методичних рекомендацій ми пропонуємо структуру проектів земле-

устрою щодо розмежування земель, наведену на рис. 1.

Аналіз створеного законодавчого поля виявив неврегульовані питання. Так, Закон [7] визначив умови формування земельних ділянок різних форм власності. В цьому законі, як і в інших законодавчих актах, не вирішено питання щодо врегулювання ситуацій у разі виникнення спільних інтересів на одну і ту саму земельну ділянку різними суб'єктами правовідносин. У практиці України взаємоузгодження інтересів виконує процес встановлення сервітуту. Закордонна практика засвідчує, що сервітут не дає стійких гарантій узаконення певного права (договір сервітуту за певних умов легко можна оскаржити в суді). Тому в разі розмежування земель державної та комунальної власності необхідно передбачити механізм формування не тільки реальних земельних часток, але й ідеальних. Такий підхід забезпечить врахування інтересів усіх зацікавлених осіб і запобігатиме виникненню земельних спорів надалі. На нашу думку, розмежування земель у межах населених пунктів повинно виконуватись на основі концептуальної схеми, наведеної на рис. 2.

Серед недоліків у правовому полі України щодо розмежування земель державної та комунальної власності також варто відзначити:

- чинне законодавче забезпечення містить нечіткі та двозначні норми, зміст яких дублюється в різних нормативно-правових документах, а іноді задекларовані положення суперечать одні одному;

- не встановлено регуляторні межі на рівні закону щодо процесу ведення земельного кадастру та інвентаризації земель, дані яких є основою для робіт з розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів;

- не затверджено чітких рекомендацій щодо складу, порядку розроблення проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності, що уповільнює виконання робіт на етапі прийняття проектно-управлінських рішень та їх реалізації і створює умови для виникнення помилок та неточностей під час виконання робіт;

- у ході розроблення проектів розмежування земель на стадії формування земельних ділянок (див. рис. 1) не передбачено способів встановлення їх меж та обґрунтування площ за відсутності земельно-кадастрових даних;

- не створено законодавчої бази для ефективного управління землями державної та комунальної власності після їх розмежування.

Останній момент заслуговує на особливу увагу. На нашу думку, для ефективного управління землями державної та комунальної власності після їх чіткого правового визначення необхідно:

- законодавчо визначити особливості розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності, а саме розробити та прийняти закони “Про управління землями державної власності” та “Про управління землями комунальної власності”;

- створити прозорий та простий механізм надання земель публічної власності у приватну власність, набуття прав оренди, концесії, суперфіції, емфітевзису;

- встановити законодавчі межі для створення електронних реєстрів земель публічної власності;

- на законодавчому рівні чітко врегулювати механізм вилучення земель для суспільних потреб та суспільної необхідності, прописати можливе відшкодування та компенсацію у таких випадках;

- запровадити контроль якості діяльності органів управління публічними землями через регулярний аудит, звітність перед громадськістю, поширення доступу до інформації, зокрема через Internet.

Окремим питанням залишається неефективність державного управління України в сфері земельних відносин. Щоб забезпечити прийняття швидких та дієвих управлінських рішень, чого вимагає ринкова економіка, необхідно переглянути повноваження наявних інституцій, терміни виконання ними покладених на них завдань. Ці питання потребують детального вивчення, ми досліджуємо їх в наступних роботах.

Висновки

Розмежування земель державної та комунальної власності повинно відбуватись на основі економічного підґрунтя з урахуванням господарської, інвестиційної та інноваційної діяльності усіх суб'єктів правовідносин для забезпечення сталого, екологічно безпечного, раціонального землекористування та функціонування ринку землі. Суспільний характер використання земель населених пунктів в умовах різних форм власності на землю покладає на органи місцевого самоврядування відповідальність за дотримання інтересів

усіх суб'єктів земельних відносин і забезпечення цілеспрямованого розвитку населених пунктів.

Для реалізації робіт щодо розмежування земель державної і комунальної власності першочергово необхідно врегулювати законодавче поле цього процесу.

Література

1. Осітнянко А.П. Управління територіальним розвитком міста / А.П. Осітнянко // Містобудування та територіальне планування. – 2003. – Вип. 15. – С. 186–192.
2. Бєрова П.І. Сталій розвиток міст і структурні зрушення в зайнятості населення / П.І. Бєрова, А.М. Мамєдов, А.П. Осітнянко // Містобудування та територіальне планування. – 2002. – Вип. 13. – С. 3–12.
3. Петраковська О.С. Планувальні та ринкові механізми управління землекористуванням в населених пунктах / О.С. Петраковська // Містобудування та територіальне планування. – 2003. – Вип. 15. – С. 197–204.
4. Земельний кодекс : за станом на 23.12.2010 р. / ВРУ. – Офіц. вид. – К. : Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002. – № 3–4.
5. Обзор по вопросам управления земельными ресурсами в Азербайджане, ЕЭК, ООН. ЕСЕ/НВР/2007/3.
6. Обзор управления земельными ресурсами в Российской Федерации, ЕЭК, ООН. НВР/ВР.7/2003/7.
7. Закон України “Про розмежування земель державної та комунальної власності”: за станом на 15.01.2009 р. / ВРУ. – Офіц. вид. – К.: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004. – № 35.
8. Методичні рекомендації з розробки проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності / Держкомзем України. – dkzr.gov.ua.

Аналіз законодавчого забезпечення розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів

Т. Бухальська, П. Черняга

Проаналізовано нормативно-правове забезпечення формування земель публічної власності в Україні та в деяких закордонних державах. Сформовано пропозиції щодо удосконалення цього процесу з урахуванням особливостей міського землекористування.

Анализ законодательного обеспечения разграничения земель государственной и коммунальной собственности населенных пунктов

Т. Бухальська, П. Черняга

Проанализировано нормативно-правовое обеспечение формирования земель публичной собственности в Украине и в некоторых зарубежных государствах. Сформулированы предложения по совершенствованию этого процесса с учетом специфики городского землепользования.

Analysis legislative basis of separation procedure of land in state and municipal property of settlements

Т. Bukhalska, P. Chernyaga

In the article the legislative basis analysis for public land ownership formation in Ukraine and some foreign countries is shown. The proposals to improve this process taking into account the specificity of urban land use are formed.