



Ю.С. Шемшученко, П.Ф. Кулинич

Інститут держави і права НАН України ім. В.М. Корецького, Київ

РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПОТРІБЕН НОВИЙ ЗАКОН



В статті проаналізовано значення інституту права комунальної власності на землю як матеріальної основи місцевого самоврядування. Показана неефективність чинного Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності». Обґрунтовується необхідність прийняття нової редакції цього Закону та формулюються пропозиції щодо його змісту.

Ключові слова: земля, державна власність, комунальна власність, розмежування земель, закон.

З прийняттям 28 червня 1996 р. нової Конституції України в нашій країні була введена крім державної і приватної ще й комунальна власність на землю. Відповідно до ст. 142 Конституції земля може перебувати у власності територіальних громад сіл, селищ і міст, районів у містах, або у їхній спільній власності. Саме такі землі є об'єктами права комунальної власності.

Отже, Основним законом юридично була задекларована комунальна власність. Однак в Україні донині відсутня чітка система її фіксації. Для введення категорії комунальної власності потрібно було прийняти у розвиток Конституції України ряд законів, які б детально врегулювали порядок та підстави виникнення, здійснення та припинення права комунальної власності на землю.

Першим із зазначених законів став Земельний кодекс України, уведений в дію 1 січня 2002 р. В Кодекс, *по-перше*, були включені положення, які регулюють питання комунальної власності на землю. *По-друге*, частина земель

державної власності проголошена такими, що належать не державі, а територіальним громадам сіл, селищ і міст. Так, у ч. 2 ст. 83 Земельного кодексу чітко сказано, що 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. *По-третє*, Кодекс передбачив одноразову масову передачу частини земель державної власності у власність територіальних громад сіл, селищ та міст, чи у їх спільну власність шляхом проведення процедури розмежування земель державної та комунальної власності.

Чому потрібно розмежувати державні та комунальні землі?

В першу чергу мають бути розмежовані землі, на яких розташовані державні та комунальні підприємства, установи та організації. Але переважна їх більшість отримали земельні ділянки у користування ще до введення в дію Земельного кодексу України і не мають державних актів на право користування земельними ділянками, а межі цих ділянок не завжди





визначені і зафіксовані в натурі (на місцевості). Коли ці землі належали одному власнику – державі, то до певної міри така ситуація була терпимою, оскільки система розпорядження ними була єдиною. З проголошенням Земельним кодексом України практично всіх земельних ділянок, які були надані у постійне користування комунальним підприємствам, установам і організаціям, об'єктом права комунальної власності змінився власник цих земель та порядок управління ними. Однак таке проголошення залишатиметься ні до чого не зобов'язуючою декларацією до тих пір, доки не буде проведено розмежування земель державної та комунальної власності. Тому проблема відмежування земель, які належать державі, від земель, які перейшли у власність територіальних громад, набула гостроти і потребує нагального вирішення.

Ця проблема може бути вирішена шляхом розмежування земель державної власності на землі, які мають і надалі залишатися у власності держави, та землі, які мають перейти у власність територіальних громад сіл, селищ та міст (комунальну власність). Отже, суть розмежування земель полягає, *по-перше*, у визначенні переліку земельних ділянок та територій, які залишаться у власності держави, та ділянок і територій, які перейдуть у комунальну власність, *по-друге*, у проведенні землепорядних робіт щодо визначення меж земельних ділянок державної і комунальної власності та оформлення посвідчення прав на них відповідно до чинного законодавства України.

Таким чином, потреба у проведенні розмежування земель державної та комунальної власності обумовлюється як соціально-економічними, так і юридичними факторами. З соціально-економічної точки зору потреба в розмежуванні земель державної і комунальної власності є особливо нагальною для тих територіальних громад, які хочуть спланувати розвиток та «відновлення» земель в межах їх територій. Якщо в країнах з розвинутою економікою таке планування в межах населених пунктів є виключно питанням місцевого значення, то в Україні за-

провадження такого планування відкладається через невирішеність питання щодо права власності на суспільні (державні та комунальні) землі. Затримка в розробці та впровадженні планів місцевого і регіонального розвитку створює штучні перепони для розвитку економіки регіонів України, що в свою чергу уповільнює процес зростання місцевої торгівлі та прибутковості всіх сфер економіки, зайнятості населення на місцях. Оскільки ця проблема є актуальною не тільки для міст, а й для селищ та сіл, то затримка з проведенням розмежування земель торкається, безпосередньо чи опосередковано, кожної української сім'ї.

З юридичної точки зору потреба у проведенні розмежування земель державної та комунальної власності обумовлена тим, що Земельним кодексом України встановлено тимчасовий правовий режим земель державної власності на перехідний період – від моменту введення Кодексу в дію і до повного завершення розмежування земель. Протягом цього періоду дії щодо розпорядження землями державної власності регулюються не нормами основної частини Земельного кодексу, якими детально визначена компетенція різних органів державної влади – від районної державної адміністрації до Кабінету Міністрів України, а нормами Перехідних положень цього Кодексу, дія яких розрахована на період проведення розмежування земель. Так, згідно з ст. 122 Кодексу районні державні адміністрації на їх території вправі передавати земельні ділянки із державної власності у власність або у користування територіальних громад у межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів лише для:

- а) сільськогосподарського використання;
- б) ведення водного господарства, крім випадків, передбачених ч. 7 ст. 122 Кодексу;
- в) будівництва об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району (шкіл, закладів культури, лікарень, підприємств торгівлі тощо), крім випадків, визначених ч. 7 цієї статті.





Кабінет Міністрів України наділений уповноваженнями здійснювати розпорядження особливо цінними землями, наприклад лісовими масивами тощо. Проте згідно з п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу України до проведення розмежування земель в межах населених пунктів розпорядження землями державної власності, на яких відсутні державні підприємства та установи, здійснюються відповідні міські, селищні та сільські ради, які досить часто переводять цінні лісові масиви в земельні ділянки під забудову. По суті, через незавершення розмежування земель державної та комунальної власності до цього часу Земельний кодекс України не введений в дію у повному обсязі.

З метою вирішення проблеми розмежування земель державної та комунальної власності Верховна Рада України ще 5 лютого 2004 р. прийняла Закон України «Про розмежування земель державної власності». Слід відмітити, що колишній Президент України Л.Д. Кучма тричі накладав «вето» на цей Закон і тричі Верховна Рада України відхиляла вето. Тому він фактично був прийнятий у липні того ж року і опублікований 14 липня 2004 р. у газеті «Голос України».

Що ж змінилося за 5 років дії Закону?

За повідомленням Управління територіального планування використання земель Держкомзему України станом на 1 листопада 2009 р. площа земель державної власності, що підлягає розмежуванню, становить 29 357,8 тис. га. На цю дату розроблено і затверджено 57 проектів землеустрою на площу всього 173,1 тис. га, що дорівнює 0,05 % земель, які підлягають розмежуванню. Прийнято 2078 рішень про розмежування земель на площу 3464 тис. га. Замовлено 421 проект землеустрою щодо розмежування земель на площу 1432,6 тис. га, або близько на 5 % земель, що підлягають розмежуванню відповідно до вимог чинного Закону.

Однак чи знайдуться в країні кошти на виконання таких робіт – невідомо. Відповідно до обсягів державного замовлення на проведення

земельної реформи та забезпечення охорони земельних ресурсів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. «Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2009 році», коштів у 2009 р. на проведення робіт по розмежуванню земель державної та комунальної власності не було передбачено. Держкомземом направлено пропозиції Міністерству фінансів України до проекту Державного бюджету України на 2010 р. щодо додаткового фінансування робіт по розмежуванню земель державної та комунальної власності в межах бюджетної програми «Проведення земельної реформи». Однак і в наступні роки фінансування робіт по розмежуванню земель державної та комунальної власності за рахунок коштів бюджету уявляється проблематичним.

Отже, розмежування земель державної та комунальної власності за чинним Законом потребує величезних коштів з державного та місцевих бюджетів. Крім того, закріплений у Законі порядок їх розмежування надзвичайно ускладнений, що також гальмує його проведення. По суті, проведення розмежування земель на підставі чинного Закону в стислі строки та з мінімальним бюджетним фінансуванням неможливе. Тому Закон потрібно кардинально змінити.

Схоже на те, що необхідність кардинального вдосконалення чинного Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності» починають усвідомлювати і на рівні вищих органів влади нашої країни. Так, на необхідності прийняття Закону про спрощення процедури розмежування земель державної і комунальної власності наголошував Голова Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин Верховної Ради України М.В. Присяжнюк, виступаючи в січні 2009 р. на 11-х річних зборах Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників [1, с. 34]. Більше того, в п. 3 Комплексного плану заходів реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання





корупції у цій сфері у 2009 р., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. № 535-р, міститься доручення Мінфіну України, ДПА і Держкомзему України внести на розгляд в Кабінет Міністрів України узгоджені пропозиції щодо удосконалення механізму розмежування земель державної і комунальної власності [2].

На нашу думку, з метою усунення недоліків чинного Закону про розмежування земель необхідно викласти його в принципово новій редакції, використавши ряд інноваційних підходів. Саме до такого висновку прийшли фахівці Інституту держави і права НАН України у процесі дослідження, проведеного в рамках виконання науково-технічного проекту «Розробка правової моделі розмежування земель державної та комунальної власності з метою ефективного використання бюджетних коштів». За результатами проведеного дослідження підготовлена нова редакція Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» (травень–грудень 2009 р.), яка базується на новій, інноваційній моделі правового регулювання розмежування зазначених земель.

Основні інновації нового законопроекту

Основними інноваціями законопроекту про розмежування земель є:

- ✦ чітке визначення, які з суспільних (неприватизованих) земель знаходяться в комунальній власності, а які – в державній власності з урахуванням земель як в межах населених пунктів, так і поза їх межами;
- ✦ визначення процедури вирішення можливих спорів між сільською, селищною та міською радами та органом виконавчої влади щодо права власності на землі, що підлягають розмежуванню;
- ✦ визначення процедури вирішення можливих спорів між сільською, селищною та міською радами та органом виконавчої влади щодо проведення меж між земельними ділянками, на які претендує держава, та земельними ділянками, на які претендує територіальна громада.

У законопроект закладена правова модель, спрямована на забезпечення виконання розмежування земель в оптимальні строки з оптимальними витратами, а також на чітке визначення владних структур, які є відповідальними за фінансування робіт по підготовці земельпорядної документації, необхідної для проведення розмежування земель.

Розробники законопроекту прийшли до висновку, що ефективність розмежування земель залежатиме від обсягу повноважень, якими наділені основні учасники цього процесу – сільські, селищні, міські ради та органи виконавчої влади. Зрозуміло, що територіальні громади не відкладатимуть надовго підтвердження свого права власності на комунальні землі: адже розмежування об'єктивно зміцнює їх позиції як власників землі. Звичайно ж, представників органів виконавчої влади та керівників державних підприємств, установ і організацій, що використовують землю в межах населених пунктів, цікавитимуть гарантії збереження та закріплення наявних прав на землю.

Із Земельного кодексу України випливає, що в межах населених пунктів переважна більшість державних земель перейде у комунальну власність. Держава ж має законні підстави вимагати визнання за нею права власності на дуже обмежену кількість земельних ділянок в межах населених пунктів. Наприклад, у Києві знаходиться велика кількість державних установ, підприємств та організацій. Зайняті ними землі мають залишатися у власності держави. Але вся земля, що використовується ними, становить не більше 5 % від загальної площі земель державної власності. А в інших містах кількість державних земель, які мають перейти у власність територіальних громад, потенційно є ще більшою.

Які землі мають бути предметом розмежування за новим законопроектом

Основна відмінність проекту нового закону від чинного Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності» полягає в істотному зменшенні кількості земельних ділянок, які необхідно розмежувати, тобто ви-





значати їх межі в природі (на місцевості). На відміну від чинного Закону, який передбачає суцільне межкування, тобто визначення меж всіх без виключення земельних ділянок, які залишаються у власності держави або переходять у власність територіальних громад, законопроект передбачає розмежування тільки тих земельних ділянок, які, *по-перше*, мають спільну межу (прилягають одна до одної), та, *по-друге*, є власністю різних власників: держави та територіальної громади. Адже не має потреби у проведенні розмежування (визначення меж) двох суміжних земельних ділянок, якщо обидві з них належать одному власнику – або державі, або територіальній громаді. Таким чином, з прийняттям законопроекту визначення меж земельних ділянок державної або комунальної власності проводитиметься лише в тих випадках, якщо такі земельні ділянки хоч однією стороною стикатимуться (межуватимуть) з земельною ділянкою іншого власника. Із запровадженням такого підходу різко зменшиться обсяг землепорядних робіт, які мають бути проведені у процесі розмежування земель, і, відповідно, саме розмежування потребуватиме значно менше коштів та може бути проведене досить швидко.

Удосконалення механізму розмежування земель державної і комунальної власності в законопроекті

З метою запобігання виникнення довготривалих спорів щодо того, які землі в межах населених пунктів слід залишити у державній власності, у законопроекті введено просте правило, згідно з яким усі земельні ділянки, що знаходяться в постійному користуванні державних підприємств, установ та організацій, визнаються землями державної власності. Право постійного користування може бути підтверджене державним актом або іншим юридично значимим документом, що підтверджує наявність у юридичної особи права постійного користування на земельну ділянку. Межі таких земельних ділянок можна встановити на основі існуючої землепорядної документації (якщо така існує) або землепорядної доку-

ментації, створеної під час проведення розмежування. Крім того, на відміну від чинного Закону, законопроектом передбачається, що виготовлення такої землепорядної документації має оплачуватися не тільки за рахунок держави, а й за рахунок державних підприємств, установ чи організацій, які працюють на засадах самоокупності. Ми переконані, що такий захід істотно зменшить тиск на державний бюджет.

Щоб звести до мінімуму можливу затримку у проведенні розмежування земель, пропонуванім законопроектом передбачено покладення на органи виконавчої влади обов'язку подання до відповідної сільської, селищної чи міської ради заяви (разом з планом меж ділянки) про визнання права державної власності на кожну з земельних ділянок в межах населеного пункту, які мають залишитися у власності держави. Натомість відповідна рада повинна прийняти позитивне рішення щодо заявленого у заяві клопотання або ж звернутися до органу виконавчої влади з пропозицією про внесення до заяви певних змін. У випадку прийняття радою позитивного рішення щодо заяви органу виконавчої влади цим рішенням мають встановлюватися межі земельних ділянок державної власності. У випадку негативного рішення ради орган виконавчої влади матиме право оскаржити його в суді. Він також матиме право відмовитися від внесення до заяви змін, яких вимагає рада, і звернутися з позовом до суду про відхилення вимоги ради про внесення таких змін.

Отже, законопроект спрямований на те, щоб усі землі в межах населених пунктів, що не є державною або приватною власністю, автоматично визнавалися власністю відповідної територіальної громади в силу закону. Таким чином, закладена в Земельний кодекс України система презумпцій дозволить значно спростити процес затвердження права власності територіальних громад на землю, оскільки вона виключає необхідність встановлення меж кожної земельної ділянки державної власності в





межах населених пунктів та кожної земельної ділянки комунальної власності, якщо вони не межують одна з одною.

Модель ефективної дії зазначеного підходу можна проілюструвати на такому прикладі. Розглянемо ситуацію з міським парком, що належить до земель, на які держава не може претендувати. Міський парк має чітко визначені межі й, скоріш за все, оточений міськими дорогами, що також мають чітко визначені межі. Виникає питання: навіщо обмірювати парк і дороги й складати проекти землеустрою на земельні ділянки під цими об'єктами, якщо громаді не так уже й важливо знати точне розташування межі між парком і дорогою, які разом належать до земель комунальної власності? Міська рада може визначити місцезнаходження парку через місцезнаходження тротуарів та вулиць довкола нього. Якщо ж громаді дійсно потрібно буде визначити просторові координати парку та довколишніх вулиць, то вона в майбутньому (тобто після завершення розмежування земель) може замовити зйомку земель парку, доріг тощо у відповідності з чинним земельним законодавством. Однак міська рада, напевно, може мати інші, більш важливі пріоритети щодо використання своїх бюджетних коштів. Тому за нашими оцінками, близько 95 % усіх земельних ділянок в населених пунктах, які стануть комунальною власністю, не потребуватимуть встановлення меж, оскільки вони не межують з земельними ділянками державної власності. А це означає, що приблизно на такий же відсоток вдасться зменшити бюджетні витрати на проведення розмежування земель.

Якщо прийняти правило, за яким усі суспільні землі в межах населених пунктів вважаються землями комунальної власності, за винятком тих, на які претендує держава, то підготовка та перевірка землепорядної документації щодо встановлення меж земельних ділянок в населених пунктах буде необхідна, можливо, в єдиному випадку – при формуванні земель державного резерву (запасу). У бага-

тьох випадках держава вже матиме базові карти з визначеними межами земельних ділянок, переданих в постійне користування державним підприємствам, установам, організаціям тощо. Тому землі, на які претендуватиме держава, можуть окреслюватися межами, визначеними в наявній землепорядній документації. І лише при відсутності землепорядної документації зацікавлений орган виконавчої влади повинен буде замовити роботи по визначенню меж, результати яких він може використовувати при зверненні до сільської, селищної чи міської ради з заявами про їх визнання (затвердження).

З метою прискорення процесу визначення органами виконавчої влади земель державної власності, що знаходяться в межах населених пунктів, законопроектом також передбачено, що у випадку неподання органом виконавчої влади заяви до відповідної сільської, селищної чи міської ради у встановлений термін рада матиме право самостійно замовити землепорядній організації виконання робіт по визначенню меж земельної ділянки державної власності та затвердити ці межі без погодження з відповідним органом виконавчої влади. Аналогічна процедура передбачена законопроектом і для встановлення меж земельних ділянок комунальної власності за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності.

Таким чином, прийняття нової редакції Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», розробленого в Інституті держави і права НАН України, дасть можливість істотно спростити, здешевити та прискорити завершення робіт щодо розмежування земель, які є власністю держави, та земель, які мають перейти у власність територіальних громад сіл, селищ та міст.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Присяжнюк М.В.* Законодавче забезпечення земельного ринку // Економіка АПК. — 2009. — № 3. — С. 33–35.
2. *Урядовий кур'єр.* — 2009. — 10 червня. — № 101.





Ю.С. Шемшученко, П.Ф. Кулинич

РАЗМЕЖЕВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ:
НУЖЕН НОВЫЙ ЗАКОН

В статье проанализировано значение института права коммунальной собственности на землю как материальной основы местного самоуправления. Показана неэффективность действующего Закона «О размежевании земель государственной и коммунальной собственности». Обоснована необходимость принятия новой редакции этого Закона и формулируются предложения относительно его содержания.

Ключевые слова: земля, государственная собственность, коммунальная собственность, разграничение земель, закон.

Yu.S. Shemshuchenko, P.F. Kulinich

DELIMITATION OF THE LAND
IN COMMUNAL AND STATE OWNERSHIP:
THE NECESSITY OF A NEW LAW

The significance of the land communal ownership as a material basis of local self-government is analyzed. It is proved that effective Law on delimitation of state and communal land is inefficient. The necessity of adoption of a new law is substantiated as well as proposals regarding the content are formulated.

Key words: land, state ownership, communal ownership, delimitation of land, law.

Надійшла до редакції 06.01.10

