

ГРАЖДАНСКОЕ И ТРУДОВОЕ ПРАВО

Поляков И. И., Бабёкова Е. А.

РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ І КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Введення Конституцією України в 1996 році комунальної власності на землю, визнання землі матеріальною основою місцевого самоврядування, що надалі одержало розвиток у Земельному кодексі України, докорінно змінили сутність земельних відносин у країні. У комунальній власності за ст. 83 Земельного кодексу [1] 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. Тобто, землі комунальної власності в загальному вигляді визначаються на засадах їхнього виключення зі складу земельних ресурсів державної власності та відокремлення від земельних ділянок права приватної власності. Тому в процесі реформування земельних відносин постало питання, пов'язане з розмежуванням земель державної і комунальної власності.

Проблеми розмежування земель державної і комунальної власності привертає до себе увагу великою теоретичною та практичною значимістю. Механізми здійснення цього процесу у сучасній науці вивчені ще недостатньо, однак науковими дослідженнями в цьому напрямку займалися як вчені земельного права, так і фахівці окремих галузей господарства, серед яких – А. Юрченко, Є. Ващук, С. Горбатович та ін. Частково ці питання розглядаються в дослідженнях І.І. Каракаша, в яких підкреслювалась необхідність закріплення юридичних та практичних критеріїв розмежування земель державної і комунальної власності.

Метою цієї статті є спроба з'ясувати порядок здійснення розмежування земель державної і комунальної власності та виявити проблеми, що виникають на практиці при здійсненні відповідних робіт.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року [2] розмежування земель державної та комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також щодо визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності. Розмежування земель державної та комунальної власності здійснюється в межах адміністративно-територіальних утворень - сіл, селищ, міст, районів, областей. Підставою для проведення робіт, пов'язаних з розмежуванням земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів, є рішення сільської, селищної, міської ради, а за межами населених пунктів - рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим або відповідної обласної державної адміністрації.

При розмежуванні земель державної та комунальної власності до земель комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст передаються: усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної власності та земель, віднесених до державної власності; земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності; землі запасу, які раніше були передані територіальним громадам сіл, селищ, міст відповідно до законодавства України; земельні ділянки, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що є спільною власністю територіальної громади та держави.

Проекти землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності розробляються на підставі договору між замовником та розробником документації відповідно до завдань на розробку цих проектів. Особливо складні проекти можуть розроблятися у два етапи: концептуальні основи розмежування земель державної та комунальної власності та проект розмежування земель державної та комунальної власності.

Замовниками проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів є сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів - Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та Севастопольська міська державні адміністрації. Розробниками проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності є юридичні особи, які мають ліцензію на проведення землепорядних робіт, тобто державні та інші землепорядні організації.

Проекти розмежування земель державної та комунальної власності визначають: місце розташування і розмір земельних ділянок, які залишаються в державній власності за категоріями земель; місце розташування і розмір земельних ділянок комунальної власності територіальної громади за категоріями земель; правове, організаційне і фінансове забезпечення, строки реалізації та економічну, соціальну й екологічну ефективність розмежування земель державної та комунальної власності. Розробка цих проектів здійснюється у такому порядку: підготовчі роботи; обґрунтування проектних рішень; оформлення проекту.

Підготовчі роботи виконуються розробником проекту за участю місцевих органів земельних ресурсів, відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і включають збір, систематизацію, аналіз та вивчення рішень про надання (передачу) і вилучення земельних ділянок, затвердження матеріалів інвентаризації земель, документації із землеустрою, земельно-кадастрових, планово-картографічних, геодезичних, містобудівних, державно-реєстраційних та інших матеріалів, які характеризують місце розташування об'єктів загальнодержавного значення, розподіл земель за формами власності, категоріями, власниками і користувачами, облік та використання земельного фонду, наявність об'єктів нерухомого майна та їх належність тощо.

Найважливішою інформаційною системою, яка може виступати джерелом отримання необхідної для проведення робіт з розмежування земель, є державний земельний кадастр як єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і

документів про місце розташування і правовий режим цих ділянок, їхню оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів. Іншими словами, це систематизоване зведення науково-обґрунтованих та достовірних відомостей про землі усіх категорій. Згідно з пунктом «а» статті 195 Земельного кодексу України одним з основних завдань ведення державного земельного кадастру є забезпечення повноти відомостей про всі земельні ділянки.

Призначенням державного земельного кадастру є забезпечення необхідною інформацією органів державної влади і органів місцевого самоврядування, зацікавлених підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання і охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного і екологічного обґрунтування бізнес-планів і проєктів землеустрою.

Важливо відмітити, що чинне Положення про порядок ведення державного земельного кадастру, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. № 15, не містить норми щодо надання кадастрової інформації на запити громадян та юридичних осіб, у тому числі й іноземних, з дотриманням державної та комерційної таємниці. Згідно зі статтею 32 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. [3] громадяни України, державні органи, організації і об'єднання громадян подають запит відповідному органу законодавчої, виконавчої та судової влади, його посадовим особам. У запиті повинно бути зазначено прізвище, ім'я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь. Термін вивчення запиту на предмет можливості його задоволення не повинен перевищувати десяти календарних днів. Протягом зазначеного терміну державна установа письмово доводить до відома запитувача, що його запит буде задоволено або ні. Задоволення запиту здійснюється протягом місяця, якщо інше не передбачено законом.

Інформація - основа управлінської діяльності, базис здійснення робіт з розмежування. Тому важливо забезпечити ефективність роботи даної інформаційної системи, врегулювати порядок своєчасного надання даних, необхідних для початкових робіт з розмежування земель державної і комунальної власності. На практиці на стадії збирання необхідної інформації земельпорядна організація стикається з наступними проблемами: по-перше, нерідкі випадки відмови в наданні необхідної інформації; по-друге, інформація, яка міститься в наданих матеріалах не співпадає з тим, що є насправді (в процесі підготовчих робіт також проводиться інвентаризація земельних ділянок). Наприклад, згідно з документами, що підтверджують право власності того або іншого суб'єкта на земельну ділянку, зазначається одна площа, насправді ж на місцевості площа ділянки, яку використовує суб'єкт, менша або більша. Отже, виникає питання, яку саме інформацію необхідно відображати на кадастрових планах і в інших матеріалах. Відповідь на дане питання дає стаття 11 Закону «Про розмежування земель державної і комунальної власності». У випадку, коли існуючі межі не відповідають земельно-кадастровій документації, визначення меж для віднесення ділянок до державної або комунальної власності провадиться на

підставі матеріалів обстеження ділянки після проведення кадастрової зйомки, яке провадиться організацією - розробником проекту розмежування земель з урахуванням норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам і нормативів відведення земельних ділянок. При цьому оформляється відповідний акт.

Кадастрові плани і карти, документація із землеустрою, планово-картографічні матеріали, дані координатної прив'язки кутів повороту меж земельних ділянок та інші матеріали систематизуються і на їх основі готується збірний кадастровий план, на якому відображаються всі земельні ділянки. Відповідно до збірного кадастрового плану, з урахуванням кадастрової нумерації земельних ділянок складається перелік земельних ділянок, в якому відображаються: порядковий номер земельної ділянки на зведеному плані; кадастровий номер земельної ділянки; місцезоташування земельної ділянки та її землекористувач, землевласник, а також її належність до земель запасу; площа земельної ділянки (до десятитисячних гектара); категорія земель, до якої відноситься земельна ділянка; обмеження (обтяження) у використанні земельних ділянок.

Проектні рішення щодо розмежування земель державної та комунальної власності повинні визначати: місце розташування і розмір земельних ділянок, які залишаються в державній власності, за категоріями земель; місце розташування і розмір земельних ділянок, які пропонується передати у комунальну власність територіальних громад за категоріями земель; строки реалізації та економічну, соціальну й екологічну ефективність розмежування земель державної та комунальної власності.

Проект землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності включає: пояснювальну записку; графічні матеріали проекту; додаток (матеріали інвентаризації земель, кадастрових зйомок; матеріали організаційного забезпечення проекту; переліки земельних ділянок державної власності за категоріями земель та переліки земельних ділянок, що передаються у комунальну власність, за категоріями земель; економічна, соціальна й екологічна ефективність розмежування; проект рішення органу виконавчої влади щодо затвердження проекту розмежування земель державної та комунальної власності; матеріали затвердження органами виконавчої влади переліків земельних ділянок; матеріали погодження проекту).

Пояснювальна записка повинна містити обґрунтування послідовності проведення робіт, характеристику існуючого стану використання земель, наявних планово-картографічних, землевпорядних, земельно-кадастрових матеріалів і їх придатність для проектування, аналіз проведених інших підготовчих робіт. В ній викладаються принципи, підходи і критерії формування земель комунальної власності територіальних громад, обґрунтовується віднесення земель до державної або комунальної власності, прогнозується розвиток приватного землеволодіння, визначаються показники економічної, соціальної й екологічної ефективності проекту.

В додатку наводиться перелік земельних ділянок за категоріями земель, які залишаються у державній власності, можуть бути передані до комунальної власності. Такий перелік складається окремо для земель державної форми власності та для земель комунальної власності.

*РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ
І КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ*

Розроблені в межах населених пунктів проекти землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності погоджуються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, які безпосередньо здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Розроблені за межами населених пунктів проекти землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності погоджуються, відповідно, з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, районною, сільською, селищною, міською радою, територія яких включена до цього проекту, або за умови розташування на цій території об'єкта нерухомого майна, який є власністю відповідної територіальної громади.

Проекти землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності підлягають обов'язковій державній експертизі, яка здійснюється відповідно до законодавства. Позитивний висновок державної експертизи на проект землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності є підставою для прийняття рішення про його затвердження та передачу земельних ділянок у комунальну власність територіальних громад, затвердження земельних ділянок, які мають бути залишені у власності держави, що здійснюють:

- Кабінет Міністрів України - в межах міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення;

- Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та Севастопольська міська державні адміністрації - в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Як бачимо, потрібно виконати цілу низку фактичних дій для прийняття рішень стосовно розмежування земель державної і комунальної власності.

Але без встановлення меж земельних ділянок державної та комунальної власності в натурі (на місцевості), яке здійснюється згідно з затвердженими проектами розмежування земель державної та комунальної власності із закріпленням їх межовими знаками встановленого відповідно до законодавства України зразка, вони залишаються не розмежованими.

Звертає на себе увагу і те, що згідно зі статтею 14 Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності», право комунальної власності на землю посвідчується державним актом. Яким документом посвідчується право державної власності в законі не передбачено. Тоді як, згідно зі статтею 126 Земельного кодексу право власності на земельну ділянку посвідчується державними актами. Можна було б погодитися з тими науковцями, що вважають необхідним видавати державні акти на право державної і комунальної власності на землю, мотивуючи це тим, що рівні умови набуття і реалізації права власності на землю мають адекватно посвідчуватись, що таке посвідчення обмежувало б право державної земельної власності у період формування та становлення комунальної власності на землю територіальних громад [4, 141]. Але на видачу державних актів на землю державної і комунальної власності необхідні немалі державні кошти, крім того, динамічний рух таких земель весь час змушуватиме переробляти ці акти.

Виконане нами дослідження дозволяє зробити висновок про те, що прийняття Закону України «Про розмежування земель державної і комунальної власності», положення якого у більшості випадків текстуально дублюють положення Земельного кодексу, не сприяло здійсненню цього процесу (в АРК до цього часу розмежування не відбулося). В якості основних причин гальмування процесу розмежування земель державної і комунальної власності можна назвати не лише відсутність стимулів для розмежування в органів місцевого самоврядування та об'єктивну відсутність фінансових ресурсів, що потрібні для розмежування, але і те, що треба удосконалити порядок здійснення такого розмежування. Зокрема, удосконалити порядок надання необхідної інформації землевпорядним організаціям; вирішити проблему неузгодженості земельно-кадастрової документації з фактичними даними; ліквідувати законодавчу вимогу щодо посвідчення права комунальної власності державними актами.

Подані в статті висновки висвітлюють лише деякі аспекти проблеми розмежування земель державної і комунальної власності. Безумовно, ця проблема вимагає продовження наукових досліджень.

Список джерел та літератури:

1. Земельний кодекс України. Прийнятий 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 3 – 4. – Ст. 27.
2. Закон України «Про розмежування земель державної і комунальної власності» від 5 лютого 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 35. – Ст. 411.
3. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. – Ст. 650.
4. Каракаш І.І. Юридичні та фактичні критерії розмежування земель державної та комунальної власності // Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. Випуск 28. – Одеса, 2006. – С. 133 - 142.

Поступила в редакцію: 02.11.2006 г.